

# लोक प्रशासन

(सिद्धान्त तथा व्यवहार)

PUBLIC ADMINISTRATION

(Theory and Practice)

KAMAL CHAND NAWALKHA

KALON KA MOHALA  
JOHARI BAZZAR, JAIPUR

लेखक

चन्द्र प्रकाश भांभरी,

एम० ए०, पी-एच० डी०

रीडर, राजनीतिशास्त्र विभाग,

राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर ।

---

---

तृतीय संशोधित तथा परिवर्द्धित संस्करण १९६४

---

---



जय प्रकाश नाथ एण्ड कम्पनी,

पुस्तक प्रकाशक

.....

मेरठ ।

# **AUTHOR**

All rights reserved—No part of this book may be reproduced in any form without permission in writing from the publishers or the author

## **Other Books by the Same Author**

1. Parliamentary Control over Finance in India (A Study in Financial Administration)
2. Parliamentary Control over State Enterprise in India (A Study in Public Administration)
3. Substance of Hindu Polity

**Thoroughly Revised and Enlarged**

**Third Edition July, 1964**

Price Rs 12-50 Paise only

*Published by*

**K. N. GUPTA**

*For*

**Jai Prakash Nath & Co.,**

**MEERUT**

*Printed by*

**Gupta Printing Press**

**MEERUT**

# तृतीय हिन्दी संस्करण की भूमिका

प्रस्तुत पुस्तक 'लोक-प्रशासन' (Public Administration) नामक मेरी अंग्रेजी पुस्तक का हिन्दी अनुवाद है। पुस्तक के अंग्रेजी संस्करण का सभी क्षेत्रों में काफी स्वागत किया गया तथा इस सम्बन्ध में हैदराबाद, पूना व बम्बई आदि से छात्रों एवं अन्य पाठकों के प्रशंसा-पत्र भी आये। मैं उन सभी छात्रों, अध्यापकों, विभिन्न समाचार-पत्रों तथा पत्रिकाओं का आभारी हूँ जिन्होंने मेरी अंग्रेजी पुस्तक का स्वागत किया है।

भारतीय विश्वविद्यालयों में अब हिन्दी भाषा ही अधिकाधिक रूप में शिक्षा का माध्यम होती जा रही है, अतः छात्रों एवं अन्य पाठकों के सम्मुख उक्त पुस्तक का तीसरा हिन्दी संस्करण उपस्थित करते हुए मुझे अत्यन्त प्रसन्नता हो रही है। इस पुस्तक में सन् १९६४ तक के अद्यावधिक तथ्यों (up-to-date-facts) का समावेश किया गया है।

अंग्रेजी पुस्तक का हिन्दी रूपान्तर करते समय, अंग्रेजी के पारिभाषिक शब्दों का अनुवाद करने में हिन्दी के उपयुक्त एवं प्रामाणिक शब्दों की समस्या प्रायः सामने आती है। इस पुस्तक में अधिकांश हिन्दी के उन विशिष्ट एवं पारिभाषिक शब्दों का प्रयोग किया गया है जोकि भारत सरकार की पारिभाषिक शब्दावली (Technical Terminology) की विशेषज्ञ समिति द्वारा स्वीकार किये गये हैं। हिन्दी अनुवाद विद्यार्थियों को ग्राह्य हो सके, इसलिये शीर्षकों एवं हिन्दी के पारिभाषिक शब्दों के आगे कोष्ठकों में अंग्रेजी शब्द भी दे दिये गये हैं। इस प्रकार प्रस्तुत पुस्तक की भाषा को, स्नातकोत्तर कक्षाओं के उच्चतर का ध्यान रखते हुए, तथा सभ्य सरल, सुबोध एवं रुचिकर बनाने का पूर्ण प्रयास किया गया है। मुझे पूर्ण आशा है कि 'लोक प्रशासन' का यह हिन्दी संस्करण भी अंग्रेजी संस्करण की भाँति ही उपयोगी, मूल्यवान तथा लोकप्रिय सिद्ध होगा।

इस पुस्तक के हिन्दी अनुवाद के लिए मैं श्री वसन्त लाल जैन, एम० ए० सरघना तथा विपिन चन्द्र, एम० ए० लेक्चरर, मेरठ कॉलेज, मेरठ का अत्यन्त आभारी हूँ जिन्होंने कि इस पुस्तक के हिन्दी अनुवाद के कठिन कार्य का उत्तरदायित्व अपने ऊपर लिया और इस कार्य को सतत परिश्रम तथा पूर्ण उत्साह व लगन के साथ किया। इस हिन्दी संस्करण के शीघ्र प्रशासन का पूर्ण श्रेय परम सहयोगी मित्र श्री कान्तीनाथ गुप्ता को है जिनका मैं हृदय से आभारी हूँ।

मुझे आशा है कि हिन्दी में प्रशासन के साहित्य-क्षेत्र में इस पुस्तक को प्रमुख स्थान प्राप्त होगा। पुस्तक के सम्बन्ध में आने वाले सुझावों का मैं हार्दिक स्वागत करूँगा।

जयपुर

१ जुलाई, १९६४

चन्द्र प्रकाश भांबरी

# अंग्रेजी के प्रथम संस्करण की भूमिका

‘लोक प्रशासन’ के सिद्धान्त तथा व्यवहार पर लिखी गई यह पुस्तक पाठको के सन्मुख रखते हुए मुझे बड़ी प्रसन्नता हो रही है। यह पुस्तक मुख्य रूप से भारतीय विश्व-विद्यालयों के छात्रों के लिए लिखी गई है। इस पुस्तक में, यद्यपि ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य अमेरिका की प्रशासकीय समस्याओं का विशद विवेचन किया गया है, तथापि, भारतीय प्रशासन की समस्याओं पर इसमें विशेष रूप से ध्यान दिया गया है। भारतीय प्रशासन पद्धति के अनेक उदाहरण देकर पुस्तक के विषय को छात्रों के लिए सरल, सुबोध एवं सुग्राह्य बनाने का पूर्ण प्रयास किया गया है।

यह पुस्तक चार भागों में विभाजित है। प्रथम भाग में प्रशासन के ढाँचे तथा संगठन की सैद्धान्तिक समस्याओं पर, विचार किया गया है, दूसरे में लोक सेवी वर्ग प्रशासन की समस्याओं का, तीसरे में वित्तीय प्रशासन की समस्याओं का और चौथे भाग में नागरिक तथा प्रशासन के बीच के सम्बन्धों का विवेचन किया गया है।

पुस्तक के अन्त में चुने हुए ग्रंथों की एक सूची भी दी गई है जिससे कि छात्रों को प्रस्तुत पुस्तक में विवेचन की गई विभिन्न समस्याओं के बारे में विस्तृत ज्ञान प्राप्त करने के लिए अधिकृत ग्रंथों एवं कृतियों का अध्ययन करने को प्रोत्साहन मिले। अन्त में, मैं मेरठ कालिज के पुस्तकालय के पुस्तकालयाध्यक्ष एवं कर्म-चारीवर्ग को तथा नई दिल्ली स्थित लोक-प्रशासन की भारतीय संस्था के अधिकारी वर्ग को हार्दिक धन्यवाद देता हूँ जिनके द्वारा कि मुझे अनेक ऐसी पत्रिकाओं तथा सरकारी रिपोर्टों आदि से जानकारी प्राप्त करने की सुविधाएँ प्रदान गईं, जो कि इस पुस्तक के लिखने के लिये अत्यन्त आवश्यक थी।

इस पुस्तक की उन्नति के सम्बन्ध में आने वाले सुझावों के लिए मैं पाठको का अत्यन्त आभारी रहूँगा।

लक्ष्मी भवन,  
छोपी तालाव, मेरठ

चन्द्र प्रकाश भाभरी

Pt JAWAHAR LAL NEHRU



I hope those who dammed him (Mr Nehru)  
while he lived will not try to embrace him  
in the name of things he loathed

—*Bernard Russell*

# विषय-सूची

## भाग १

### लोक प्रशासन

पृष्ठ

१

#### ✓ अध्याय १ : लोक प्रशासन का अर्थ, प्रकृति तथा क्षेत्र :

प्रारम्भिक भूमिका, प्रशासन, लोक प्रशासन की परिभाषा, प्रशासन के अर्थ के विषय में लेखकों के विचार, लोक प्रशासन का क्षेत्र, लोक प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में 'POSDCORB' विचार, 'POSDCORB' विचार की आलोचना, लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन, लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में भेद, क्या लोक प्रशासन एक विज्ञान है ? लोक प्रशासन के अध्ययन के प्रति विभिन्न दृष्टिकोण, राजनीति तथा प्रशासन का विभाजन, और निष्कर्ष ।

#### ✓ अध्याय २ : मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका महाप्रबन्धक के रूप में . २७

भूमिका, मुख्य कार्यपालिका के प्रशासकीय कर्त्तव्य, मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका का कार्यालय, मयुक्त राज्य अमेरिका के मुख्य निष्पादक का कार्यालय, इंग्लैंड में मन्त्रि-परिषद् सचिवालय, भारत में मन्त्रि-परिषद् सचिवालय, सगठन तथा प्रणाली सभाग, सैनिक प्रशाखा, आर्थिक प्रशाखा ।

#### ✓ अध्याय ३ : सगठन की कुछ सामान्य समस्याएँ :

४४

भूमिका, सगठन की समस्या के प्रति विभिन्न दृष्टिकोण—उरविक का दृष्टिकोण, डम दृष्टिकोण की आलोचना, सगठन के आन्तरिक संचालन की कुछ मुख्य समस्याएँ, प्राधिकार, प्राधिकार में पूर्ण सन्तुलन होना चाहिए, नेतृत्व, पद-सोपान अथवा क्रमिक प्रक्रिया का सिद्धान्त, समन्वय या समायोजन, समायोजन स्थापना की विधियाँ, हस्तान्तरण, निर्णय लेना, संचार, देख-रेख व नियन्त्रण, सगठन के आवाग, निष्कर्ष, आदेश की एकता, नियन्त्रण का क्षेत्र, एकीकृत व्यवस्था बनाम स्वतन्त्र व्यवस्था, पुनर्गठन, सगठन के रूप ।

## ✓ अध्याय ४ : सूत्र तथा स्टाफ :

८२

सूत्र तथा स्टाफ का अर्थ, सूत्र तथा स्टाफ के बीच भेद के विषय में कुछ सावधानी, सामान्य स्टाफ, सहायक स्टाफ, विशिष्ट अथवा तकनीकी स्टाफ, निष्कर्ष स्टाफ अभिकरणों के विषय में कुछ अम ।

## ✓ अध्याय ५ : विभाग :

६५

विभागीय संगठन के वैकल्पिक आधार (१) कार्य अथवा उद्देश्य—विभागीय संगठन के आधार के रूप में, (२) प्रक्रिया—विभागीय संगठन के आधार के रूप में, (३) सेवा किये जाने वाले व्यक्ति—विभागीय संगठन के आधार के रूप में, (४) क्षेत्र अथवा प्रदेश—विभागीय संगठन के रूप में, भारत सरकार में विभाग का संगठन, भारत सरकार के मन्त्रालय तथा विभाग, विदेश मन्त्रालय, गृह अथवा स्वराष्ट्र मन्त्रालय, प्रतिरक्षा मन्त्रालय, वित्त-मन्त्रालय, सामुदायिक विकास, पंचायती राज तथा सहकारिता मन्त्रालय, मन्त्रालय का संगठन ।

## ✓ अध्याय ६ : व्यूरो तथा मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का संगठन .

११८

एक वनाम अनेक अध्यक्ष, व्यूरो प्रणाली के संगठन के लाभ, मण्डल अथवा आयोग या बहुल प्रणाली की अध्यक्षता के लाभ, मण्डलीय पद्धति की हानियाँ, मण्डलों की सदस्यता, मण्डलों अथवा आयोगों की किस्में ।

## अध्याय ७ . स्वतन्त्र नियामकीय आयोग :

१२६

भूमिका, राष्ट्रपति, कांग्रेस अथवा न्यायपालिका से आयोगों का सम्बन्ध, कांग्रेस और आयोग, राष्ट्रपति और आयोग, न्यायपालिका और आयोग, नियामकीय कार्य की प्रकृति तथा मन्त्रालय, स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों की स्थापना के कारण, स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों की आलोचना, निष्कर्ष ।

## अध्याय ८ : सरकारी उद्यमों का प्रशासन :

१३५

सरकारी उद्यमों में प्रबन्ध के स्वरूप, विभागीय प्रबन्ध, सरकारी निगम, संयुक्त पूंजी कम्पनी, मिश्रित संयुक्त पूंजी कम्पनी, संचालन ढंका, सरकारी उद्यम पर मन्त्रीय नियन्त्रण, मन्त्रीय नियन्त्रण, सरकारी निगमों पर समदीय नियन्त्रण, प्रबन्ध समिति की स्थापना के पक्ष में दी जाने वाली दलील की जाँच, समिति के पक्ष में तर्क, समिति के विपक्ष में तर्क,

सरकारी निगमों के साथ सरकार का वास्तविक सम्बन्ध, कुछ नवीन प्रवृत्तियाँ ।

## अध्याय ६ : प्रशासन के स्तर :

१८२

भारत में केन्द्र तथा राज्यों के बीच सम्बन्ध, सघ तथा राज्यों के बीच शक्तियों का विवरण, शक्तिशाली केन्द्र, राज्य के विषयों पर विधि निर्माण करने की सघीय ससद की शक्ति, केन्द्र और राज्यों के बीच प्रशासकीय सम्बन्ध, केन्द्र तथा राज्यों के बीच वित्तीय सम्बन्ध, संयुक्त राज्य में साधनों का विभाजन, भारत में सघ तथा राज्यों के बीच साधनों का विभाजन, सघीय स्रोत, राजकीय स्रोत, समवर्ती स्रोत, कर-प्राप्तियों का वास्तविक ढटवारा, वित्त आयोग, राज्य-स्थानीय सम्बन्ध, स्थानीय सस्थाओं पर राज्य का नियन्त्रण, भारत में स्थानीय सस्थाओं पर राज्य के नियन्त्रण का आलोचनात्मक अध्ययन, भारत में सघ तथा राज्यों के बीच सम्बन्ध ।

## अध्याय १० : पंचायती राज :

२२०

पृष्ठ भूमि, स्वतन्त्रता और उसके बाद, मेहता कमेटी, तीन स्तरीय योजना, राजस्थान में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण, पंचायती राज की संस्थाएँ, पंचायत, निर्वाचन, कार्य की अवधि, पंचायत के अधिकारी-वर्ग, सरपंच के कार्य, पंचायत के कार्य, ग्राम के साधन, पंचायत समिति, समिति की रचना, पंचायत समिति के सदस्य, कार्य-काल, समिति के अधिकारी, समिति के कार्य, समिति की ग्राम के साधन, जिला-परिषद्, जिला-परिषद् के कार्य, ग्राम के साधन, ग्राम सभा, न्याय-पंचायत, तुलना, समस्याएँ तथा संभावनाएँ ।

## अध्याय ११ : क्षेत्रीय संस्थाएँ

२३६

प्रधान कार्यालय और स्थानीय कार्यालयों के बीच सम्बन्ध, क्षेत्र-स्थलों की स्थापना के कारण, क्षेत्रीय समस्याओं से उत्पन्न होने वाली प्रशासकीय समस्याएँ, केन्द्रीकरण बनाम विकेन्द्रीकरण, अर्थ, विकेन्द्रित व्यवस्था की आवश्यक बातें, केन्द्रीकरण और विकेन्द्रीकरण के लिए उत्तरदायी तत्व, केन्द्रीकरण के दोष, केन्द्रीकरण के लाभ, विकेन्द्रीकरण के लाभ, विकेन्द्रीकरण के दोष, क्षेत्रीय सेवाओं का संगठन, विलोपी के विचार, एकल पद्धति, बहुल पद्धति, क्षेत्रीय सेवाओं के संगठन के विषय में लूयर गुलिक के विचार, क्षेत्रीय व प्रधान कार्यालयों के सम्बन्ध, क्षेत्र-स्थलों पर प्रधान कार्यालय के

नियन्त्रण की रीतियाँ, प्रधान कार्यालयों तथा क्षेत्र-स्थलों के बीच ऐक्य अथवा तालमेल उत्पन्न करने की रीतियाँ, क्षेत्र में समन्वय, निष्कर्ष ।

अध्याय १२ : प्रशासनिक सुधार :

२५६

भूमिका, वैज्ञानिक प्रबन्ध, सरकार में समय तथा क्रिया का अध्ययन, प्रशासनिक कार्य-प्रणालियों में सुधार, सगठन तथा प्रणालियाँ, भारत सरकार में सगठन तथा प्रणाली (ओ० तथा एम०), कार्यक्रम की रूपरेखा, भारत में 'सगठन तथा प्रणाली' सगठन, विशिष्ट पुनर्गठन इकाई, निष्कर्ष ।

अध्याय १३ : भारत में नियोजन तथा योजना आयोग :

२७२

भूमिका, नियोजन के प्रकार, भारत में आर्थिक नियोजन, योजना का निर्माण, भारत में योजना आयोग, योजना आयोग का स्वरूप तथा मन्त्रिपरिषद् से इसका सम्बन्ध, योजना निर्धारण, राष्ट्रीय विकास परिषद्, योजना का क्रियान्वन तथा आर्थिक नियोजन के अन्तर्निहित परिणाम, योजना का मूल्यांकन, निष्कर्ष ।

## भाग २

### कार्मिक-वर्ग प्रशासन

(Personnel Administration)

अध्याय १४ : सिविल सेवा का योग तथा महत्व :

२६३

महत्व, सिविल सेवा अथवा नौकरशाही, नौकरशाही के विशिष्ट लक्षण, नौकरशाही अथवा सेवकतन्त्र की बुराईयाँ, नौकरशाही के दोष, निरकुशता का आरोप, इन दोषों को दूर करने के लिए मुझाव ।

अध्याय १५ : सिविल अथवा असेनिक सेवा—इसके कार्य और विभिन्न पद्धतियाँ

३०३

कार्य, लुट-खमोट वनाम योग्यता प्रणाली, योग्यता प्रणाली, बुर्गेननन्त्रीय तथा प्रजातन्त्रीय प्रणाली ।

अध्याय १६ : जीवनवृत्ति के रूप में सरकारी सेवा :

३११

भूमिका, जीवन वृत्ति के सिद्धांत के मार्ग में आने वाली बाधाएँ, पदोन्नति के लिए उपलब्ध अवसर, विशेषज्ञों के लिए जीवन-वृत्ति, त्रिविक-वर्ग के कर्मचारियों के लिए जीवन-वृत्ति, मानान्न प्रशासन में जीवन-वृत्ति ।

## अध्याय १७ : वर्गीकरण और प्रतिफल :

३१६

अर्थ, वर्गीकरण की रीति, पद-वर्गीकरण के लाभ, विश्लेषण प्रपत्र, पद-वर्गीकरण के लाभ व हानियाँ, न्युक्त्त राज्य अमेरिका में पद-वर्गीकरण, ब्रिटिश निवृत्त सेवा के विभिन्न वर्ग, भारत में सेवाओं का वर्गीकरण, प्रतिफल— आवश्यक तत्व व सिद्धांत ।

## अध्याय १८ : लोक कर्मचारियों की भर्ती :

३३५

निर्पेक्षात्मक और निश्चयात्मक भर्ती की विचारवारा, भर्ती की समस्याएँ, सेवा के भीतर में अथवा पदोन्नति द्वारा भर्ती करने की अच्छाईयाँ तथा दोष, लोक कर्मचारियों के लिए अपेक्षित योग्यताएँ अथवा अर्हताएँ, कर्मचारियों की योग्यताओं की जाँच करने का ढंग, लिखित परीक्षा, लिखित परीक्षा की किस्में, निबन्ध परीक्षा, लघु-उत्तर परीक्षाएँ, मौखिक परीक्षा, कार्य-सम्पन्नता की परीक्षा, शिक्षा, अनुभव तथा शारीरिक जाँच का मूल्य, बुद्धि परीक्षा, योग्यताओं के निर्धारण के लिए प्रशासकीय यन्त्र, भारत में लोक सेवा आयोग, आयोग का गठन तथा कार्य, लोक-सेवा आयोग के किसी सदस्य का हटाया जाना या निलम्बित किया जाना, आयोग के कार्य, लोक सेवा आयोगों के प्रतिवेदन, सरकार और लोक सेवा आयोग के बीच मतभेद, विवाद-पूर्ण विचारों का आदान-प्रदान, कम सम्मान, प्रमाणन, नियुक्ति और परीक्षा ।

## अध्याय १९ : प्रशिक्षण .

३६२

प्रशिक्षण का उद्देश्य, प्रशिक्षण के प्रकार (प्रशिक्षण की मुख्य श्रेणियाँ) (१) औपचारिक तथा अनौपचारिक प्रशिक्षण, (२) पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण, (३) सेवाकालीन प्रशिक्षण (४) प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण, प्रशिक्षण के प्रकार . (१) व्यावसायिक प्रशिक्षण, (२) पृष्ठ प्रवेशीय प्रशिक्षण, (३) अतिरिक्त प्रशिक्षण, (४) केन्द्रीकृत प्रशिक्षण, (५) प्राथमिक अथवा प्रारम्भिक प्रशिक्षण, (६) गतिशीलता के लिए प्रशिक्षण, (७) पर्यवेक्षण के लिए प्रशिक्षण, (८) उच्चतर प्रशिक्षण के लिए प्रशिक्षण प्रशिक्षण देने की रीतियाँ, संयुक्त राज्य अमेरिका में लोक कर्मचारियों का प्रशिक्षण, यूनाइटेड किंगडम, भारत में लोक कर्मचारी-वर्ग का प्रशिक्षण, (१) भारतीय प्रशासन सेवाओं के लिए प्रशिक्षण, (२) भारतीय विदेश सेवा के लिए प्रशिक्षण, (३) भारतीय पुलिस सेवा के

लिए प्रशिक्षण, (४) भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा सेवा के लिए प्रशिक्षण, (५) आय कर सेवा (६) केन्द्रीय सचिवालय सेवा , भारत में प्रशिक्षण कार्यक्रम में किये गए नवीन परिवर्तन , प्रशासन की राष्ट्रीय अकादमी में तथा तदोपरान्त ।

## अध्याय २० पदोन्नति :

३८२

पदोन्नति का अर्थ व महत्व , पदोन्नति के लिए पात्रता का क्षेत्र , पदोन्नति की समस्याएँ, पदोन्नति के सिद्धान्त ज्येष्ठता वनाम योग्यता , ज्येष्ठता का सिद्धान्त , ज्येष्ठता के सिद्धान्त के दोष , योग्यता का सिद्धान्त (पदोन्नति के लिए योग्यता को जानने की रीतियाँ) , (१) पदोन्नति के लिए परीक्षाएँ (क) खुली प्रतियोगिता परीक्षा, (ख) सीमित प्रतियोगिता परीक्षा, (ग) उत्तीर्णता परीक्षा , परीक्षा पद्धति की आलोचना, (२) सेवा अभिलेख अथवा कार्यकुशलता माप, (१) उत्पादन अभिलेख, (२) विन्दुरेखीय दर मापमान पद्धति, (३) व्यक्तिगत तालिका पद्धति, (४) विभागाध्यक्ष का व्यक्तिगत निर्णय , संयुक्त राज्य अमेरिका में पदोन्नतियाँ , इंग्लैंड में पदोन्नति की प्रणाली , भारत में पदोन्नति प्रणाली , (१) भारत में पदोन्नति के अवसर, (२) पदोन्नति की रीतिया तथा सिद्धांत , पदोन्नतियों के सम्बन्ध में वेतन आयोग की सिफारिशें , कार्य-कुशलता मापक प्रपत्र (यू० एस० ए०) ।

## अध्याय २१ अनुशासन, पदावनति, पदच्युति और सेवा निवृत्ति

४१०

भूमिका , पार्थक्य तथा सेवा निवृत्ति , सेवा निवृत्ति योजनाओं के उद्देश्य , भारत में लोक-सेवकों के लिए आचार-संहिता और अनुशासन के नियम, (१) सरकारी कार्मिक-वर्ग की निष्ठा, (२) राजनीति के सम्बन्ध में तटस्थ रहने के नियम, (३) भारत में अनुशासन तथा अपील के नियम-दण्ड , दण्ड देने की विधि अथवा प्रक्रिया , वे परिस्थितियाँ जिनमें अपील करने का अधिकार नहीं होता , अपील सुनने वाली मत्ता द्वारा अपीलों पर विचार , अपील दायर करने की प्रक्रिया व रूप , इन नियमों के निर्माण में पूर्व दायर की गई शर्तें , पुनर्विचार अथवा मशौधन , विनति-पत्र , (४) भारत में लोक सेवकों के लिए निवृत्ति-लाभ , सामान्य शर्तें , नैमा , पेंशन में प्रतिनिधि अथवा वसूली , सेवा निवृत्ति पेंशन , निवृत्ति लाभों की स्वीकृति की शर्तें , परिवार

पेन्शन , निष्कर्ष कर्मचारियों के उत्साह तथा अनुशासन का महत्व ।

## अध्याय २२ कर्मचारियों के संगठन अथवा सघ

४३२

भूमिका, कर्मचारियों की मागें पूरी करने के उपाय , भारत में कर्मचारियों के सघ , मुलह की बातचीत तथा विवादों के निपटारे का साधन , ह्विटले परिषदें , आरम्भ, ह्विटले परिषदों के उद्देश्य तथा कार्य, ह्विटले परिषदों का संगठन , (१) राष्ट्रीय परिषद, (२) विभागीय परिषदें, (३) जिला अथवा क्षेत्रीय समितियाँ , ह्विटले परिषदों की सत्ता की सीमायें, ह्विटले परिषदों के योग का मूल्यांकन, सिविल सेवा पञ्चनिर्णय अथवा विवेचन न्यायाधिकरण , भारत में मुलह की बातचीत तथा विवादों के निपटारे का यन्त्र, ह्विटले परिषदों की आवश्यकता , कर्मचारी-वर्ग परिषदों के उद्देश्य , भारत में विवादों के निपटारे तथा मुलह की बातचीत के यत्र की आलोचना ।

## अध्याय २३ अमेरिकन सिविल सेवा :

४५५

भूमिका मन् १८८३ का पेन्डलटन अधिनियम , सिविल अथवा अमैनिक् सेवा आयोग , अमेरिकन सिविल सेवा प्रणाली के दोष ।

## अध्याय २४ ब्रिटिश सिविल-सेवा

४६३

भूमिका , प्रशासनिक वर्ग , कर्तव्य , सख्या तथा वेतन , कार्य के घटे तथा अवकाश , कार्यपालक अथवा निष्पादक वर्ग के कर्तव्य, सख्या तथा वेतन , काम के घण्टे तथा अवकाश , लिपिक वर्ग , विवरण तथा कर्तव्य, सख्या तथा वेतन , काम के घण्टे तथा अवकाश , लिपिक सहायक वर्ग , कर्तव्य , सख्या तथा वेतन, अवकाश , सिविल सेवा आयोग , सिविल सेवा और आर्थिक आयोजन ।

## अध्याय २५ भारतीय सिविल अथवा अमैनिक् सेवा

४७५

सिविल सेवा का टाचा , परिवर्तनशील समाज में सिविल सेवा , भारत के लिए आर्थिक सिविल सेवा , औद्योगिक प्रवन्ध केन्द्र योजना , नियन्त्रणकारी मत्ता , पदक्रम तथा वेतन , भर्ती, प्रशिक्षण तथा परिवीक्षा , अवकाश, पेन्शन तथा सेवा की अन्य धर्तें , निष्कर्ष ।

## भाग ३

# वित्तीय प्रशासन

### (Financial Administration)

#### अध्याय २६ वित्तीय प्रशासन की समस्या

४६५

वित्त का महत्व , वित्तीय प्रशासन , वित्तीय प्रशासन के अभिकरण (१) व्यवस्थापिका सभा, (२) कार्यपालिका, (२) राजकोष अथवा वित्त विभाग, (४) लेखा-परीक्षण, (५) ससदीय समितियाँ , समस्या का सारांश ।

#### अध्याय २७ आय-व्ययक अथवा वजट

५०३

वजट की परिभाषा , प्रस्तावित वजट का स्वरूप , वजट के आर्थिक तथा सामाजिक परिणाम , वजट के महत्वपूर्ण मिष्ठान्त , वजट के विभिन्न प्रकार (१) व्यवस्थापिका प्रणाली का वजट, (२) कार्यपालिका प्रणाली का वजट, (३) मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का वजट , वजट तथा पद्धति , वजट पद्धति के आवश्यक तत्व , वजट सम्बन्धी कार्यविधियाँ और समस्याये (१) अनुमान तैयार करना, (२) वजट पर व्यवस्थापिका की स्वीकृति ।

#### अध्याय २८ ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में वित्तीय प्रशासन

५१२

ब्रिटेन में वित्तीय प्रशासन , अनुमानों की तैयारी , सदन में अनुमान अथवा प्राक्कलन , सदन तथा सम्पूर्ण सदन की समिति में अन्तर , पूर्ति समिति , पूर्ति प्रस्तावों का स्वरूप , पूर्ति समिति की कार्यविधि , उपाय और साधन समिति , ब्रिटिश राजकोष , राजकोष के कार्य , राजकोष का संगठन , अर्थ महामात्य , राजकोष द्वारा प्रदान किये जाने वाले योग की आलोचना , प्लौडेन रिपोर्ट , लेखा-परीक्षण , निष्कर्ष , संयुक्त राज्य अमेरिका में वित्तीय प्रशासन , अनुमानों अथवा प्राक्कलनों की तैयारी , वजट विभाग या व्यूरो , वजट अनुमानों की तैयारी , कांग्रेस में वजट , "Pork Barrel" and "Logrolling" , गजब के उपाय , वजट का प्रवन्ध , ब्रिटिश तथा अमेरिकन पद्धतियों की तुलना , समानताये, विनिश्चयार्थ ।

#### अध्याय २९ भारतीय वजट अथवा आय-व्ययक

५३५

भारतीय वजट की तैयारी , वित्त मन्त्रालय द्वारा अनुमानों का सूदन परीक्षण (१) स्थानीय प्रभार अथवा स्थानीय व्यय ,

(२) प्रचलित योजनायें या कार्यक्रम , (३) नवीन योजनायें अथवा कार्यक्रम ; अनुमानो का पुनर्वर्गीकरण ; स्थायी प्रभार अथवा स्थायी व्यय , प्रचलित योजनायें , नवीन योजनायें , सरकारी आय के अनुमान , व्यवस्थापिका के लिए वजट ।

### अध्याय ३० व्यवस्थापिका में भारतीय वजट

५४३

वित्त पर ससद की शक्ति के सम्बन्ध में सर्वैधानिक उप-बन्ध , अनुपुरक , अतिरिक्त अथवा अधिक अनुदान , लेखा-नुदान , प्रत्ययानुदान और अपवादानुदान , राज्य सभा की वित्तीय शक्तिया , सदन में वजट , वजट का प्रस्तुतीकरण , वजट पर सामान्य वाद-विवाद , मांगों पर मतदान , कटौती प्रस्ताव , (१) नीति सम्बन्धी कटौती प्रस्ताव , (२) मितव्ययता कटौती , (३) प्रतीक कटौती , विनियोजन विधेयक , करो पर मतदान , वित्त विधेयक , भारत तथा ब्रिटेन की वित्तीय कार्यविधि की तुलना , परिशिष्ट , भारत की सचित निधि , लोक लेखे तथा आकस्मिकता निधि , आकस्मिकता निधि ।

### अध्याय ३१ भारत में वजट की क्रियान्विति (१)

५५५

वित्त मन्त्रालय , विभाग का संगठन , वित्त मन्त्रालय के योग का आलोचनात्मक मूल्यांकन ।

### अध्याय ३२ भारत में वजट की क्रियान्विति (२)

५६३

राजकोपीय नियन्त्रण , धन का संग्रह , धन का अभिरक्षा तथा सवितरण , राजकोष , पुनर्विनियोजन , ब्रिटेन में व्यय पर राजकोपीय नियन्त्रण ।

### अध्याय ३३ लेखाकन तथा लेखा-परीक्षण

५७०

लेखे , लोक लेखाकन के आवश्यक तत्व , (१) लेखों का केन्द्रीकरण , (२) लेखाकन-पद्धति की प्रकृति , (३) निधियों का वर्गीकरण , (४) वजट सम्बन्धी नियन्त्रण के लेखे , (५) राजस्व लेखाकन , (६) व्यय लेखाकन , लोक-लेखे—इसकी विभिन्न किन्मे (१) लेखों की रोकड़ प्रणाली तथा नभूत प्रणाली , (२) लागत-मूल्य लेखाकन प्रणाली , भारत में लेखाकन , भारत में लेखाकन की कार्यविधि , लेखों तथा लेखा-परीक्षण की पृथक्ता , निष्कर्ष , लेखा-परीक्षण , लेखा-परीक्षण के प्रकार , पूर्व लेखा-परीक्षण तथा उत्तर-लेखा परीक्षण , लेखा-परीक्षक के कार्य , इंग्लैंड में व्यय-नियन्त्रण

## भाग ३

## वित्तीय प्रशासन

## (Financial Administration)

## अध्याय २६ वित्तीय प्रशासन की समस्या

४६५

वित्त का महत्व , वित्तीय प्रशासन , वित्तीय प्रशासन के अभिकरण (१) व्यवस्थापिका सभा, (२) कार्यपालिका, (२) राजकोष अथवा वित्त विभाग, (४) लेखा-परीक्षण, (५) ससदीय समितियाँ , समस्या का सारांश ।

## अध्याय २७ आय-व्ययक अथवा बजट

५०३

बजट की परिभाषा , प्रस्तावित बजट का स्वरूप , बजट के आर्थिक तथा सामाजिक परिणाम , बजट के महत्वपूर्ण मिद्धान्त , बजट के विभिन्न प्रकार (१) व्यवस्थापिका प्रणाली का बजट, (२) कार्यपालिका प्रणाली का बजट, (३) मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का बजट , बजट तथा पद्धति , बजट पद्धति के आवश्यक तत्व , बजट सम्बन्धी कार्यविधियाँ और समस्याये (१) अनुमान तैयार करना, (२) बजट पर व्यवस्थापिका की स्वीकृति ।

## अध्याय २८ ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में वित्तीय प्रशासन

५१२

ब्रिटेन में वित्तीय प्रशासन , अनुमानों की तैयारी , सदन में अनुमान अथवा प्राक्कलन , सदन तथा सम्पूर्ण सदन की समिति में अन्तर , पूर्ति समिति , पूर्ति प्रस्तावों का स्वरूप , पूर्ति समिति की कार्यविधि , उपाय और साधन समिति , ब्रिटिश राजकोष , राजकोष के कार्य , राजकोष का संगठन , अर्थ मन्त्रालय , राजकोष द्वारा प्रदान किये जाने वाले योग की आलोचना , प्लोडेन रिपोर्ट , लेखा-परीक्षण , निष्कर्ष , संयुक्त राज्य अमेरिका में वित्तीय प्रशासन , अनुमानों अथवा प्राक्कलनों की तैयारी , बजट विभाग या व्यूरो , बजट अनुमानों की तैयारी , कांग्रेस में बजट , "Pork Barrel" and "Logrolling" , राजस्व के उपाय , बजट का प्रवन्ध , ब्रिटिश तथा अमेरिकन पद्धतियों की तुलना , ममानतायें , विविधतायें ।

## अध्याय २९ भारतीय बजट अथवा आय-व्ययक

५३५

भारतीय बजट की तैयारी , वित्त मन्त्रालय द्वारा अनुमानों का सदन में प्रस्तुत करना (१) स्थानीय प्रभार अथवा स्थायी व्यय ,

(२) प्रचलित योजनार्ये या कार्यक्रम , (३) नवीन योजनार्ये अथवा कार्यक्रम , अनुमानो का पुनर्वर्गीकरण , स्थायी प्रभार अथवा स्थायी व्यय ; प्रचलित योजनार्ये , नवीन योजनार्ये , सरकारी आय के अनुमान ; व्यवस्थापिका के लिए वजट ।

### अध्याय ३० व्यवस्थापिका मे भारतीय वजट •

५४३

वित्त पर ससद की शक्ति के सम्बन्ध मे सर्वैधानिक उप-बन्ध , अनुपुरक , अतिरिक्त अथवा अधिक अनुदान , लेखा-नुदान , प्रत्ययानुदान और अपवादानुदान , राज्य सभा की वित्तीय शक्तिया , सदन मे वजट , वजट का प्रस्तुतीकरण , वजट पर सामान्य वाद-विवाद , मागो पर मतदान , कटौती प्रस्ताव , (१) नीति सम्बन्धी कटौती प्रस्ताव, (२) मितव्ययता कटौती, (३) प्रतीक कटौती, विनियोजन विधेयक , करो पर मतदान , वित्त विधेयक , भारत तथा ब्रिटेन की वित्तीय कार्यविधि की तुलना , परिशिष्ट , भारत की सचि त निधि, लोक लेखे तथा आकस्मिकता निधि , आकस्मिकता निधि ।

### अध्याय ३१ भारत मे वजट की क्रियान्विति (१)

५४५

वित्त मन्त्रालय , विभाग का सगठन , वित्त मन्त्रालय के योग का आलोचनात्मक मूल्याकन ।

### अध्याय ३२ भारत मे वजट की क्रियान्विति (२)

५६३

राजकोषीय नियन्त्रण , धन का सग्रह , धन का अभिरक्षा तथा सवितरण , राजकोष , पुनर्विनियोजन , ब्रिटेन मे व्यय पर राजकोषीय नियन्त्रण ।

### अध्याय ३३ लेखाकन तथा लेखा-परीक्षण

५७०

लेखे , लोक लेखाकन के आवश्यक तत्व ; (१) लेखो का केन्द्रीकरण , (२) लेखाकन-पद्धति की प्रकृति, (३) निधियो का वर्गीकरण , (४) वजट सम्बन्धी नियन्त्रण के लेखे , (५) राजस्व लेखाकन, (६) व्यय लेखाकन , लोक-लेखे—इसकी विभिन्न किस्मे (१) लेखो की रोकड प्रणाली तथा सभूत प्रणाली, (२) लागन-मूल्य लेखाकन प्रणाली , भारत मे लेखाकन , भारत मे लेखाकन की कार्यविधि , लेखो तथा लेखा-परीक्षण की पृथक्ता , निष्कर्ष , लेखा-परीक्षण , लेखा-परीक्षण के प्रकार , पूर्व लेखा-परीक्षण तथा उत्तर-लेखा परीक्षण , लेखा-परीक्षक के कार्य , इंग्लैड मे व्यय-नियन्त्रण

लेखा-परीक्षण , सयुक्त राज्य मे व्यय-नियन्त्रण , लेखा-परीक्षण , भारत का नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक , नियुक्ति तथा सेवा की शर्तें , कर्त्तव्य , भारत मे लेखा-परीक्षण विभाग का संगठन , लेखा-परीक्षण के सम्बन्ध मे विवाद ।

अध्याय ३४ संसदीय वित्त समितियाँ

५८७

सार्वजनिक लेखा समिति , समिति की महत्वपूर्ण सिफारिशें , अनुमान समिति ।

## भाग ४

# नागरिक तथा प्रशासन (Citizen and Administration)

अध्याय ३५ प्रशासन पर विधायी नियन्त्रण

५९६

भूमिका , भारत मे प्रशासन पर संसदीय नियन्त्रण , (१) संसदीय प्रश्न, (२) वाद-विवाद तथा पर्यालोचन (३) समितियों के द्वारा संसदीय नियन्त्रण, (४) लेखा-परीक्षण के द्वारा नियन्त्रण की सीमायें , हस्तांतरित अथवा अधीनस्थ विधान , (१) अर्थ, (२) हस्तान्तरित विधान की आवश्यकता, (३) हस्तान्तरित विधान मे बचाव अथवा सुरक्षायें , सूक्ष्म परीक्षण समिति की व्यवस्था , भारत मे अधीनस्थ विधान पर समिति ।

अध्याय ३६ प्रशासन पर न्यायिक नियन्त्रण

६१५

भूमिका , क्या कोई नागरिक सरकार पर मुकदमा चला सकता है ? अधिकारियों का वैयक्तिक उत्तरदायित्व, न्यायिक समीक्षा की रीतियाँ (१) बन्दी प्रत्यक्षीकरण आदेश, (२) उन्प्रेषण आदेश, (३) प्रतिपेव आदेश, (४) अधिकार पृच्छा आदेश, (५) परमादेश , फ़ामीनी प्रशासकीय अधिकार , निष्कर्ष ।

अध्याय ३७ प्रशासनिक कानून तथा न्यायिक निर्णय

६२४

प्रशासनिक कानून , प्रशासकीय न्यायिक निर्णय , डम प्रति के गुण व दोष ।

अध्याय ३८ लोक सम्पर्क

६३१

भूमिका , लोक सम्पर्क स्थापित करने के माध्यम , भारत मे लोक सम्पर्क के दृष्ट - (१) अखिल भारतीय आकाशवाणी,

(२) प्रेम सूचना ब्यूरो, (३) विज्ञापन तथा द्राष्टिक प्रचार का निर्देशालय, (४) प्रगामन सभाग, (५) फिल्म सभाग, वम्बई, (६) फिल्मों के गुण दोष विवेचको का केन्द्रीय मण्डल, (७) अनुसन्धान तथा अभ्युद्देश्य सभाग, (८) भारतीय समाचार पत्रों के रजिस्ट्रार का कार्यालय, (९) पञ्चवर्षीय योजना प्रचार, निष्कर्ष, सरकारी लोक सम्पर्क में सामान्य विचारणीय बातें, मूलभूत मान्यताये, बाधायें।

#### परिशिष्ट १

६४०

प्रगासनिक क्रिया-प्रणाली पर प्रधान मन्त्री द्वारा १० अगस्त १९६१ को ससद के सम्मुख प्रस्तुत किया गया वक्तव्य।

#### परिशिष्ट २

६४३

(अ) आर्थिक मामलों का विभाग, (१) विनिमय नियन्त्रण, (२) आर्थिक विकास के लिए विदेशी सहायता, (३) आन्तरिक वित्त, (४) आर्थिक परामर्श, (५) बजट, (६) नियोजन, (७) विक्री कर, (८) बीमा, (९) निगम, (१०) स्टॉक एक्सचेंज, (११) कैपिटल ईश्यूज, (१२) विभिन्न, (व) व्यय विभाग, (म) राजस्व विभाग।

#### परिशिष्ट ३

६४३

केन्द्रीय अनुमान समिति की वित्तीय वर्ष में परिवर्तन पर प्रस्तुत की गई २०वीं रिपोर्ट के कुछ अंग, (अ) वित्तीय वर्ष।

#### परिशिष्ट ४

६४६

कार्य स्तर विषयक बजट निर्माण।

#### Bibliography

657

भाग १

# लोक प्रशासन

(PUBLIC ADMINISTRATION)

## लोक प्रशासन का अर्थ, प्रकृति तथा क्षेत्र (Meaning, Nature and Scope of Public Administration)

राज्य की क्रियाओं में आजकल तेजी के साथ वृद्धि हो रही है। आधुनिक राज्य उन कार्यों को सम्पन्न कर रहे हैं जो कि पहिले निजी संगठनों अथवा व्यक्तियों द्वारा किये जाते थे। अब वे दिन बीत चुके जबकि राज्य का उत्तरदायित्व समाज में केवल शान्ति व सुरक्षा की स्थापना करना ही था। विज्ञान तथा शिल्पकला की उन्नति के इस युग में राज्य से सम्बन्धित निषेधान्मक (Negative) विचारधारा का स्थान निश्चयात्मक लोक-कल्याणकारी (Positive welfare) विचारधारा ने ले लिया है। २०वीं शताब्दी के प्रारम्भ से ही राज्य द्वारा अनेक महत्वपूर्ण जनोपयोगी कार्य सम्पन्न किये जाते रहे हैं। वर्तमान समय में राज्य व्यक्तिगत जीवन के लगभग सभी क्षेत्रों का नियन्त्रण करता है, नियमन करता है अथवा उनमें हस्तक्षेप करता है। राज्य जन्म से लेकर मृत्युपर्यन्त लोगों के जीवन को व्यवस्थित एवं नियमित करता है। जीवन का ऐसा कोई—सामाजिक, भौतिक, सांस्कृतिक तथा नैतिक—पहलू नहीं है जो कि राज्य के नियन्त्रण अथवा देख-भाल के अन्तर्गत न आता हो। सरकार के सभी अंग हमारे दैनिक जीवन में व्याप्त हो गये हैं और इसके नियम तथा कानून जीवन के लगभग सभी क्षेत्रों में मानवीय कार्यों को प्रभावित करते हैं।

आजकल राज्य का कर्तव्य केवल यह ही नहीं है कि वह अपराधियों में लोगों के जीवन को सुरक्षा प्रदान करे, बल्कि यह भी है कि वह उन्हें भूखो मरने में तथा बीमारी से बचाये। राज्य समाज के भौतिक तथा नैतिक विकास के लिये उत्तरदायी होता है।

राज्य की निरन्तर बढ़ती हुई क्रियाओं के साथ ही साथ, लोग-प्रशासन का योग तथा महत्व स्वभावतः बढ़ता ही जा रहा है। राज्य की क्रियाओं की सफलता या असफलता उन पदाधिकारियों पर निर्भर होती है जो कि राज्य की नीति को क्रियान्वित करते हैं। एक अच्छी नीति को भी यदि अयोग्यता तथा अकुशलता के साथ क्रियान्वित किया जाये तो उसके अच्छे परिणाम नहीं निकलने। चूंकि सरकार के कार्यों के क्षेत्र में अत्यधिक वृद्धि हो गई है अतः प्रशासन तथा कुशल प्रबन्धक आदि सभी महत्वपूर्ण हो गये हैं। यदि राज्य का प्रशासकीय ढांचा नीजना, कुशलता तथा मत्पनिष्ठा के साथ कार्य नहीं करता है, तो यहाँ तब कि अच्छी से अच्छी योजनाएँ तथा नीतियाँ भी असफल हो जाती हैं। यह तथ्य नागरिकों में भी स्वीकार

लिया गया है। कांग्रेस के ६५वें अधिवेशन में 'नियोजित विकास के कार्य-क्रमों को लागू करने' के सम्बन्ध में एक प्रस्ताव पास हुआ था। इसमें अन्य बातों के साथ यह भी उल्लेख किया गया था कि—

“हमें यह समझ लेना चाहिये कि ठीक-ठीक नीतियों तथा कार्य-क्रमों को तैयार निर्धारित कर देना ही काफी नहीं है, उनकी कसौटी है उन नीतियों व कार्य-क्रमों को क्रियान्वित करना तथा पूर्ण करना। इस कसौटी के द्वारा ही सभी श्रेणियों के पदाधिकारियों के कार्य की पृथक्-पृथक् जांच की जानी चाहिये और इसी के आधार पर उनकी प्रशंसा अथवा आलोचना की जानी चाहिये।”

इस प्रकार आधुनिक समाज में लोक-प्रशासन को अत्यधिक महत्व प्राप्त हो गया है। उसे 'आधुनिक सभ्यता का हृदय' भी कहा जाता है। प्रशासन अनेक सामाजिक विवादों को सुलभाता है तथा समाज में संगठन तथा एकता स्थापित करता है। समाज में धान्ति, एकता तथा स्थिरता बनाये रखने के लिये प्रशासन का होना अत्यन्त आवश्यक है। यदि लोक-प्रशासन की मशीनरी ही छिन्न-भिन्न हो गई, तो सभ्यता आपस आप ही नष्ट हो जायेगी। लोक-प्रशासन सामाजिक ढाँचे, सामाजिक संगठन तथा सामाजिक सम्बन्धों को स्थायित्व प्रदान करता है। हमारे दैनिक जीवन में लोक-प्रशासन का उतना महत्व है, तो उसका अध्ययन स्वभावतः ही महत्वपूर्ण हो जाता है।

## प्रशासन

(Administration)

प्रोफेसर जॉन ए० वीग (*Prof John A Vieg*) के अनुसार, “ कार्यों को व्यवस्थित ढंग से क्रमबद्ध करना तथा साधनों का पूर्व निर्धारित रीति से उपयोग करना ही प्रशासन है जिसका उद्देश्य है कि उन्हीं कार्यों को होने दिया जाए जिन्हें कि हम सम्पन्न करना चाहते हैं और साथ ही साथ, ऐसी वृद्धियों को रोका जाए जिनका हमारी इच्छाओं के साथ सामंजस्य न बैठता हो ।”<sup>1</sup>

नीग्रो (*Nigro*) के शब्दों में, “किसी उद्देश्य को प्राप्त करने के लिये मनुष्यों तथा सामग्रियों (*Materials*) का जो संगठन तथा उपयोग किया जाता है उसे प्रशासन कहा जाता है ।”<sup>2</sup>

ह्वाइट (*White*) के मतानुसार, “किसी उद्देश्य तथा लक्ष्य की पूर्ति के लिये बहुत से व्यक्तियों ने निर्देशन (*Direction*), समन्वय (*Coordination*) तथा नियन्त्रण (*Control*) को ही प्रशासन की कला कहा जाता है ।”<sup>3</sup>

पिफनर (*Pfiffner*) ने इसकी परिभाषा इस प्रकार की है, “वाञ्छित उद्देश्यों की पूर्ति के लिये मानवीय तथा भौतिक साधनों का संगठन तथा निर्देशन ही प्रशासन है ।”<sup>4</sup>

हरवर्ट ए० साइमन (*Herbert A Simon*) के अनुसार, “सबसे अधिक व्यापक अर्थ में, समान लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिये वर्गों (*Groups*) द्वारा साथ मिलकर की जाने वाली क्रियाओं को प्रशासन कहा जा सकता है ।”<sup>5</sup>

लूथर गुलिक (*Luther Gullick*) के शब्दों में, “प्रशासन का सम्बन्ध कार्यों को सम्पन्न कराने से है, जिसके साथ ही साथ निर्धारित लक्ष्य पूरे हो सके ।”

जब लोग कुछ उद्देश्यों की पूर्ति के लिये एक साथ मिलते हैं या परस्पर सहयोग करते हैं तो उन क्रियाओं को प्रशासन कहा जाता है जिन्हें कि वे अपने निश्चित लक्ष्य की पूर्ति के लिये सम्पन्न करते हैं । परन्तु जब किसी सरकारी कार्य को करने के लिये लोग परस्पर मिलते हैं तो उनकी क्रियाओं का प्रबन्ध तथा निर्देशन किया जाता है, इसीलिये कुछ वाञ्छित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये मनुष्यों तथा सामग्रियों के उचित संगठन तथा निर्देशन को भी प्रशासन कहा जाता है ।

## लोक प्रशासन की परिभाषा

### (Definition of Public Administration)

‘लोक-प्रशासन क्या है’ ? इस प्रश्न का उत्तर देना बड़ा कठिन है । इस विषय के लेखकों ने लोक-प्रशासन के अर्थ के बारे में भिन्न-भिन्न मत व्यक्त किये हैं । एक बात का स्पष्टीकरण प्रारम्भ में ही कर देना उचित है । प्रशासन की परिभाषा करते समय यह कहा गया था कि जब भी लोग कुछ उद्देश्यों की पूर्ति के

1 F M Marx, (Ed) Elements of Public Administration, p 3

2 Nigro F A Public Administration

3 Introduction to the Study of Public Administration, p 4

4 L M Pfiffner and Presthus Public Administration

5 Simon, Smithson and Thompson, Public Administration, p 3

सरकार के बदलते हुए कार्यों को दृष्टिगत रखते हुए भी समझा जा सकता है। इस बात का पता लगाने के लिये कि इसमें कोई मौलिक तत्व पाया भी जाता है या नहीं यह आवश्यक है कि इसका अध्ययन गहराई के साथ, समय की गतिशीलता के साथ और वास्तविक रूप में किया जाए।<sup>1</sup>

## लोक प्रशासन के अर्थ के विषय में लेखकों के विचार

(Views of Writers on the Meaning of Public Administration)

अब हम यह देखेंगे कि लोक-प्रशासन के अर्थ के बारे में विभिन्न लेखकों ने क्या-क्या विचार व्यक्त किये हैं।

विलोबी (Willoughby) के कथनानुसार, “अपने व्यापक अर्थ में, लोक-प्रशासन उस कार्य का प्रतीक है जो कि सरकारी कार्यों के वास्तविक सम्पादन में सम्बद्ध होता है, चाहे वे कार्य सरकार की किसी भी शाखा में सम्बन्धित हों न हों। अपने संकुचित अर्थ में, यह केवल प्रशासकीय शाखा की कार्यवाहियों की ओर संकेत करता है।”<sup>2</sup>

इस प्रकार, इन लेखक महोदय ने लोक-प्रशासन की दो परिभाषायें दी हैं—एक व्यापक और दूसरी संकुचित। यदि लोक-प्रशासन के व्यापक अर्थ को लिया जाये तो इसमें वह कार्य सम्मिलित किया जाता है जो कि सरकार की नीनी ही शाखाओं—अर्थात् सरकार की व्यवस्थापिका शाखा के प्रशासन, न्याय के प्रशासन और कार्यपालिका के प्रशासन—के कार्यों के वास्तविक सम्पादन में सम्बद्ध हों। संकुचित अर्थ में, लोक-प्रशासन सरकार की केवल कार्यपालिका शाखा की क्रियाओं से ही सम्बन्धित होता है। ‘लोक-प्रशासन के सिद्धान्त’ (Principles of Public Administration) नामक अपनी पुस्तक में उन्होंने शब्द के केवल संकुचित अर्थ का ही उल्लेख किया है और अपने आपको केवल कार्यपालिका शाखा की प्रशासकीय क्रियाओं अथवा कार्यवाहियों में ही सम्बन्धित रखा है।

एन.डी.व्हाइट (L D White) का कहना है कि “लोक-प्रशासन में वे सभी कार्य आ जाते हैं जिनका उद्देश्य सार्वजनिक नीतियों को पूरा करना अथवा क्रियान्वित करना होता है।”<sup>3</sup>

व्हाइट ने लोक-प्रशासन की परिभाषा व्यापक अर्थ में की है। उनकी परिभाषा के अनुसार, लोक-प्रशासन की परिधि में वे सभी कार्य आ जाते हैं जिनका उद्देश्य सार्वजनिक नीतियों को पूरा करना या क्रियान्वित करना अथवा लागू करना होता है। लोक-प्रशासन के अन्तर्गत सरकार के विभिन्न अंगों की वे सभी क्रियाएँ

1 The Essentials of Public Administration, E N Gladden, pp 28-29

2 W F Willoughby Principles of Public Administration, Indian Edition, p 1

3 Public Administration consists of all those operations having for their purpose the fulfilment or enforcement of public policy (Introduction to the Study of Public Administration)  
—L D White

प्रबन्ध, निर्देशन तथा निरीक्षण भी करता है जिसने कि उनके प्रयत्नों में कुछ व्यवस्था तथा कुशलता उत्पन्न की जा सके • • ।”<sup>1</sup>

डिमोक (Dimock) के शब्दों में, “प्रशासन का सम्बन्ध सरकार के ‘क्या’ और ‘कैसे’ में है। क्या में अभिप्राय विषय में निहित ज्ञान से है, अर्थात् किसी भी प्रशासकीय क्षेत्र में सम्बन्धित वह विशिष्ट ज्ञान जो प्रशासक को अपना कार्य करने की क्षमता प्रदान करता है। ‘कैसे’ में अभिप्राय प्रबन्ध करने की उस कला एवं विद्वान्तों में है जिनके अनुसार सामूहिक योजनाओं को सफलता की ओर ले जाया जाता है। इनमें से दोनों अनिवार्य हैं, और वे दोनों ही मिलकर उस समन्वय की रचना करते हैं जिसे प्रशासन की सजा दी गई है • • ।”<sup>2</sup>

वाल्डो (Waldo) का कहना है कि लोक प्रशासन ‘मानवीय सहयोग का एक पहलू’ तथा ‘विभिन्न वर्गों वाले प्रशासन में सम्बन्धित एक वर्ग’ है जो कि ‘उच्च कोटि की विचारशक्ति में युक्त एक प्रकार का सामूहिक मानवीय प्रयत्न है।’<sup>3</sup>

मार्क्स (Marx) तथा साइमन (Simon) का यह मत है कि लोक-प्रशासन का सम्बन्ध सरकार की केवल प्रशासकीय शाखा में ही है।

तथापि, आज जब हम “लोक-प्रशासन शब्द का प्रयोग करते हैं तो हमारा अभिप्राय मुख्यतः मगठन, कर्मचारी-वर्ग के कार्यों तथा कार्य करने की उन गतिधियों से होता है जो कि सरकार की कार्यपालिका शाखा को सौंपे गये सिविल अथवा अमैनिक् कार्यों को प्रभावशाली ढंग से पूरा करने के लिये यह आवश्यक होते हैं। हम इस शब्द का प्रयोग परम्परागत अथवा रिवाजी अर्थ में करेंगे।”<sup>4</sup>

पुनः साइमन (Simon) के शब्दों में, “सामान्य प्रयोग में लोक-प्रशासन में अभिप्राय उन क्रियाओं में है जो कि केन्द्र, राज्य अथवा स्थानीय सरकारों द्वारा सम्पादित की जाती है।”<sup>5</sup>

‘लोक-प्रशासन क्या है?’ इस प्रश्न में सम्बन्धित सम्पूर्ण वाद-विवाद को संक्षेप में फिर से दोहराते हुए यह कहा जा सकता है कि लोक-प्रशासन का सम्बन्ध सम्पूर्ण रूप में सरकार के सभी कार्यों में होना चाहिये चाहे वे उसकी किसी भी शाखा द्वारा सम्पादित किये गये हों। किन्तु यदि सरकार की सभी शाखाओं की उन

1 Public Administration John, M Pfiffner, the Ronald Press Company, New York, 1946, pp 4-6

2 Marshall E Dimock, “The Study of Administration” American Political Science Review, XXX, No 1 (February 1937), 31-32.

3 The Administrative State, Waldo, Ronald Press, New York 1943 pp 5-6 The Study of Public Administration (Double day short studies in Political Science, Garden City, New York, 1955), Ideas and Issues in Public Administration, McGraw-Hill, New York 1953

4 Elements of Public Administration Ed F M Marx, New York, 1946 Prentice Hall, Inc p 6

5 Simon and Otters Public Administration, p 7

(४) अपना कर्तव्य पालन करने के लिए कर्मचारी-वर्ग को प्रदान की जाने वाली सामग्री, पूर्ति, यन्त्र तथा साज-सज्जा ।

(५) 'वित्त' (Finance) — यह ऊपर उल्लेख की गई सभी समस्याओं से कठिन विषय है । इस प्रकार लोक प्रशासन का कार्य-क्षेत्र प्रशासन के अन्तर्गत 'मनुष्यों, सामग्रियों तथा उपायों' की समस्याओं का अध्ययन करना है ।

## लोक-प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में 'POSDCORB' विचार ( 'POSDCORB' View of the Scope of Public Administration )

लूथर गुलिक (Luther Gullick) ने लोक-प्रशासन की इन उपर्युक्त समस्याओं का वर्णन और भी अधिक आधुनिक रूप में किया । उन्होंने इनका उल्लेख 'पोस्ड कोर्ब' (POSDCORB) शब्द के रूप में किया । इस शब्द की रचना कुछ अंग्रेजी शब्दों के पहिले अक्षरों को मिलाकर हुई है ।

वे शब्द इस प्रकार हैं —

P = Planning (योजनाये बनाना)

O = Organising (संगठन करना)

S = Staffing (कर्मचारियों की व्यवस्था करना)

D = Directing (निर्देशन करना)

Co = Coordinating (समन्वय करना)

R = Reporting (रिपोर्ट देना)

B = Budgeting (बजट तैयार करना)

**योजनाये बनाना (Planning)**—इससे अभिप्राय यह है कि उन कार्यों की मोटी रूप-रेखा तैयार करना जिनका किया जाना आवश्यक है और साथ ही उन तरीकों को भी निश्चित करना जिनके द्वारा उन कार्यों को पूरा किया जाता है ।

**संगठन करना (Organizing)**—अधिकारी-वर्ग के ऐसे स्थायी ढाँचे को तैयार करना जिनके द्वारा निश्चित उद्देश्य के लिए काम के उप-विभागों की व्यवस्था की जाती है, उनको क्रमबद्ध किया जाता है, उनकी परिभाषा की जाती है और उनमें समन्वय स्थापित किया जाता है ।

**कर्मचारियों की व्यवस्था करना (Staffing)**—स्टाफ अर्थात् सम्पूर्ण कर्मचारी-वर्ग की नियुक्ति, प्रशिक्षण (training) और उनके लिये कार्य करने की अनुकूल दशाओं का निर्माण करना ।

**निर्देशन करना (Directing)**—इससे अभिप्राय है कि प्रशासन सम्बन्धी निर्णय करना तथा उन्हीं के अनुरूप कर्मचारियों को विशिष्ट व सामान्य आदेश तथा सूचनाये देना और इन प्रकार कार्य का नेतृत्व करना ।

**समन्वय करना (Coordinating)**—कार्य के विभिन्न भागों को परस्पर सम्बन्धित करना अथवा उनमें समन्वय स्थापित करना ।

सभी जटिल एवं मिश्रित क्रियाओं का अध्ययन किया जाय जो कि सार्वजनिक उद्देश्य की पूर्ति के लिए सम्पन्न की जाती है, तो विषय अत्यधिक विस्तृत हो जायेगा, उससे भ्रम उत्पन्न होगा और उसकी एकरूपता समाप्त हो जायेगी। अतः इस पुस्तक में अध्ययन की दृष्टि से लोक-प्रशासन का अर्थ सरकार की केवल कार्यपालिका शाखा के संगठन एवं कार्यों से ही लिया जायेगा।

## लोक-प्रशासन का क्षेत्र

### (The Scope of Public Administration)

लोक-प्रशासन की व्याख्या करते समय दो प्रकार की विचारधाराएँ हमारे सामने आईं। एक विचारधारा के अनुसार लोक-प्रशासन की परिभाषा व्यापक अर्थ में की गई और दूसरी के अनुसार संकुचित अर्थ में। यदि इसके व्यापक अर्थ को लिया जाये तो लोक-प्रशासन के अध्ययन में सरकार की तीनों ही शाखाओं—व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका—के क्षेत्र तथा क्रियाएँ सम्मिलित की जाती हैं। यदि लोक-प्रशासन के इस अर्थ को स्वीकार किया जाये तो इसके अध्ययन की परिधि में वे सभी मिश्रित क्रियाएँ सम्मिलित की जायेगी जो कि सार्वजनिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सरकार की सभी शाखाओं द्वारा सम्पादित की जाती हैं। इसमें जहाँ सशस्त्र सेनाओं की प्रशासकीय समस्याएँ सम्मिलित होगी वहाँ असैनिक विभागों की प्रशासकीय समस्याओं का अध्ययन भी किया जायेगा। यह स्वाभाविक है कि ऐसा अध्ययन बड़ा कठिन हो जायेगा और यह हो सकता है कि उससे भ्रम उत्पन्न हो। इसी कारण लोक-प्रशासन की संकुचित परिभाषा स्वीकार की गई और यह कहा गया कि इसके अध्ययन में मुख्यतः संगठन, कर्मचारी वर्ग के कार्यों तथा कार्य करने की उन रीतियों को सम्मिलित किया जाना चाहिये जो सरकार की कार्यपालिका शाखा को सौंपे गये सिविल अथवा असैनिक कार्यों को प्रभावशाली ढंग से पूरा करने के लिये आवश्यक हो। लोक-प्रशासन का सम्बन्ध सरकार की केवल कार्यपालिका शाखा से ही होता है और इसमें संगठन, कार्यप्रणाली तथा कार्य-विधि के उन मामलों का अध्ययन किया जाता है जो कि सामान्यतः सभी अथवा अधिकांश प्रशासकीय अभिकरणों (agencies) से सम्बन्धित होते हैं। लोक-प्रशासन की समस्याओं को निम्नलिखित पाँच पृथक, किन्तु घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित, वर्गों में बाँटा जा सकता है—

(१) 'सामान्य प्रशासन' (General Administration)—अर्थात् प्रशासन के ऊपर 'निर्देशन, निरीक्षण तथा नियन्त्रण' करने का कार्य किसे सम्पन्न करना है ?

(२) 'संगठन' (Organisation)—प्रशासकीय कार्य को सम्पन्न करने के लिये सेवाओं का संगठन किस प्रकार किया जाना है ?

(३) 'कर्मचारी वर्ग' (Personnel)—विभिन्न सेवाओं तथा क्रियाओं का प्रवन्ध किमके द्वारा होना है ?

लोक प्रशासन का अर्थ, प्रकृति तथा क्षेत्र

(४) अपना कर्तव्य पालन करने के लिए कर्मचारी-वर्ग को प्रदान की जाने वाली सामग्री, पूर्ति, यन्त्र तथा साज-सज्जा ।

(५) 'वित्त' (Finance) — यह ऊपर उल्लेख की गई सभी समस्याओं में कठिन विषय है । इस प्रकार लोक प्रशासन का कार्य-क्षेत्र प्रशासन के अन्तर्गत 'मनुष्यों, सामग्रियों तथा उपायों' की समस्याओं का अध्ययन करना है ।

### लोक-प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में 'POSDCORB' विचार (**'POSDCORB' View of the Scope of Public Administration**)

लूथर गुलिक (*Luther Gullick*) ने लोक-प्रशासन की इन उपर्युक्त समस्याओं का वर्णन और भी अधिक आधुनिक रूप में किया । उन्होंने इनका उल्लेख 'पोस्ट कोर्ब' (POSDCORB) शब्द के रूप में किया । इस शब्द की रचना कुछ अंग्रेजी शब्दों के पहिले अक्षरों को मिलाकर हुई है ।

वे शब्द इस प्रकार हैं —

P = Planning (योजनायें बनाना)

O = Organising (संगठन करना)

S = Staffing (कर्मचारियों की व्यवस्था करना)

D = Directing (निर्देशन करना)

Co = Coordinating (समन्वय करना)

R = Reporting (रिपोर्ट देना)

B = Budgeting (बजट तैयार करना)

**योजनायें बनाना (Planning)**—इससे अभिप्राय यह है कि उन कार्यों की मोटी रूप-रेखा तैयार करना जिनका किया जाना आवश्यक है और साथ ही उन तरीकों को भी निश्चित करना जिनके द्वारा उन कार्यों को पूरा किया जाता है ।

**संगठन करना (Organizing)**—अधिकारी-वर्ग के ऐसे स्थायी ढाँचे को तैयार करना जिनके द्वारा निश्चित उद्देश्य के लिए काम के उप-विभागों की व्यवस्था की जाती है, उनको क्रमबद्ध किया जाता है, उनकी परिभाषा की जाती है और उनमें समन्वय स्थापित किया जाता है ।

**कर्मचारियों की व्यवस्था करना (Staffing)**—स्टाफ अर्थात् सम्पूर्ण कर्मचारी-वर्ग की नियुक्ति, प्रशिक्षण (training) और उनके लिये कार्य करने की अनुकूल दशाओं का निर्माण करना ।

**निर्देशन करना (Directing)**—इससे अभिप्राय है कि प्रशासन सम्बन्धी निर्णय करना तथा उन्हीं के अनुरूप कर्मचारियों को विशिष्ट व सामान्य आदेश तथा सूचनायें देना और इस प्रकार कार्य का नेतृत्व करना ।

**समन्वय करना (Coordinating)**—कार्य के विभिन्न भागों को परस्पर सम्बन्धित बनाना अथवा उनमें समन्वय स्थापित करना ।

**रिपोर्ट करना (Reporting)**—इसका अर्थ यह है कि प्रशासकीय कार्यों की प्रगति के सम्बन्ध में उन लोगों को सूचनाएँ प्रदान करना जिनके प्रति कार्यपालिका (Executive) उत्तरदायी है। इस प्रकार स्वयं अभिकरण (Agency) तथा उसके अधीनस्थ कर्मचारियों को अभिलेखी (Records), अन्वेषण तथा निरीक्षण में परिचित रखना।

**बजट तैयार करना (Budgeting)**—राज्य की आय तथा व्यय का पूरा लेखा तैयार करना। इसके अन्तर्गत वित्तीय योजनाएँ तैयार करना, हिसाब-किताब रखना तथा प्रशासकीय विभागों को वित्तीय साधनों के द्वारा अपने नियन्त्रण में रखना आदि बातें सम्मिलित हैं।<sup>1</sup>

**लोक प्रशासन के क्षेत्र से सम्बन्धित 'POSDCORB' विचार की आलोचना (A Criticism of 'POSDCORB' View of the Scope of Public Administration)**

लोक-प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में ल्यूइस मेरियम (Lewis Meriam) के विचार—

‘लोक सेवा तथा विशिष्ट प्रशिक्षण (Public Service and Special Training) नामक अपने व्याख्यानो में ल्यूइस मेरियम ने यह तो स्वीकार किया कि पोस्डकोर्ब (POSDCORB) क्रियाएँ व्यवहारतः सभी प्रशासकीय स्थितियों में पाई जाती हैं परन्तु उन्होंने यह तर्क दिया कि लोक-प्रशासन के POSDCORB विचार में एक आवश्यक तत्व की उपेक्षा कर दी गई है, और वह तत्व है ‘पाठ्य-विषय का ज्ञान’ (Knowledge of subject matter)। उन्होंने कहा कि “हमें कुछ कार्यों की योजना बनानी होती है, हमें कुछ कार्यों का संगठन करना होता है, हमें कुछ कार्यों का निर्देशन करना होता है।” उन्होंने आगे कहा कि “किसी भी अभिकरण (Agency) के प्रभावपूर्ण एवं बुद्धिमत्तापूर्ण प्रशासन के लिए उस पाठ्य-विषय (Subject matter) का गहरा ज्ञान प्राप्त करना अनिवार्य होता है जिससे कि वह प्रशासकीय अभिकरण मुरयत सम्बन्धित होता है।”<sup>2</sup>

“कैंची के दो फलकों के समान लोक-प्रशासन दो फलकों (Blades) वाला औजार है। उस औजार का एक फलका है POSDCORB के अन्तर्गत आने वाले क्षेत्रों का ज्ञान, और दूसरा फलका है उस पाठ्य-विषय (Subject matter) का ज्ञान जिसमें कि ये तकनीकें लागू की जाती हैं। उस औजार को प्रभावशाली बनाने के लिए यह आवश्यक है कि उसके दोनों ही फलके (Blades) ठीक हों।”<sup>3</sup> इस प्रकार मेरियम (Meriam) ने “सामान्य प्रशासक” जैसी किसी भी चीज के अस्तित्व को अस्वीकार किया क्योंकि उनका विश्वास है कि सामान्य प्रशासन का

1 Luther Gullick “Notes on the theory of Organization in Luther Gullick and L. Urwick (Eds) Papers on the Science of Administration” p 13

2 Lewis Meriam, Public Service and Special Training (1916), p. 2

3 Ibid, p 267

प्रत्येक मामला अपने निजी पाठ्य-विषय से विशिष्ट रूप से बधा होता है। इस प्रकार POSDCORB पाठ्य-विषय (Subject matter) के महत्व पर जोर नहीं देता। वस्तुस्थिति यह है कि लोक-प्रशासन के उपयुक्त क्षेत्र में दोनों ही विचार, अर्थात् 'पोस्ड कोर्ब (POSDCORB) तथा पाठ्य-विषय, सम्मिलित किये जाने चाहिये। POSDCORB हमें प्रशासन की ऐसी तकनीके (Techniques) प्रदान करता है जो कि सभी प्रकार के प्रशासन में आमतौर पर पाई जाती हैं। जब ये तकनीके या विधियाँ प्रशासन के विभिन्न क्षेत्रों में प्रचलित समस्याओं पर लागू की जाती हैं तो वह व्यावहारिक प्रशासन (Applied Administration) हो जाता है। अतः लोक-प्रशासन के क्षेत्र में इन दोनों ही विचारों के बीच कोई विरोध नहीं पाया जाता। 'POSDCORB' विचार तो प्रशासन के सैद्धान्तिक पहलू पर जोर देता है और 'पाठ्य-विषय सम्बन्धी विचार' (Subject Matter View) प्रशासन के व्यावहारिक पहलू पर जोर देता है। अतः लोक-प्रशासन में दोनों का ही अध्ययन किया जाना चाहिये।

लोक-प्रशासन के अन्तर्गत केन्द्र, राज्य तथा स्थानीय-सभी स्तर की सरकारों की एक सामान्य प्रक्रिया के रूप में प्रशासन का अध्ययन किया जाता है। इसमें संगठन की समस्याओं, सरकार की क्रियाओं तथा संचालन अधिकारियों द्वारा अपनाये जाने वाले तरीकों का अध्ययन किया जाता है। इसमें कर्मचारी-वर्ग तथा वित्तीय प्रबन्ध की समस्याओं का भी अध्ययन किया जाता है। प्रजातन्त्रीय देशों में सार्वजनिक सम्बन्ध तथा लोक-प्रशासन की सार्वजनिक उत्तरदायिता अध्ययन का एक आवश्यक पहलू होना है।

वास्तव में लोक-प्रशासन की क्रियाओं का क्षेत्र इस बात पर निर्भर करता है कि लोग सरकार से क्या आशा करते हैं। यदि लोग यह आशा करते हैं कि सरकार का सम्बन्ध केवल कानून व व्यवस्था की स्थापना, न्याय के प्रशासन तथा ठेको अथवा नमभौतों को लागू करने में है, तो लोक-प्रशासन की क्रियाओं का क्षेत्र सीमित कहा जायेगा। और दूसरी ओर, यदि लोग सरकार में यह आशा करते हैं कि वह उनके स्थायी कल्याण में वृद्धि करेगी, जन्म में लेकर मृत्युपर्यन्त सामाजिक सुरक्षा की गारन्टी देगी और एक अच्छे रहन-सहन के स्तर का आश्वासन देगी, आदि-आदि, तो लोक-प्रशासन की क्रियाओं का क्षेत्र अपेक्षाकृत विस्तृत होगा।

प्रोफेसर ह्वार्ट ने इस विचार का इन शब्दों में समर्थन किया है—

“अपने व्यापक अर्थ में, प्रशासन के लक्ष्य स्वयं राज्य के साध्य हैं। उदाहरण के लिये, नान्ति और व्यवस्था की स्थापना, न्याय की प्राप्ति, नवयुवकों की शिक्षा, बीमारी एवं मृत्यु के विरुद्ध सुरक्षा तथा समाज के विभिन्न लड़ने वाले वर्गों तथा हितों के बीच एकता एवं नमभौता कायम करना और संक्षेप में, अच्छे जीवन की प्राप्ति—इन सभी का प्रशासन एवं राज्यों के लक्ष्यों से सम्बन्ध है।”<sup>1</sup>

## लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन (Public and Private Administration)

लोक-प्रशासन के अर्थ तथा क्षेत्र के अतिरिक्त, एक अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रश्न यह उत्पन्न होता है कि क्या लोक-प्रशासन एवं व्यक्तिगत प्रशासन में कोई भेद है। कभी-कभी लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन अथवा सरकारी और गैर-सरकारी प्रशासन के बीच भेद किया जाता है।

जैसा कि साइमन (Simon) ने बताया है कि “सामान्य कल्पना यह है कि सरकारी प्रशासन का संगठन ‘नौकरशाही’ (Bureaucratic) आधार पर होता है किन्तु व्यक्तिगत प्रशासन की रचना का आधार व्यापारिक है, सरकारी प्रशासन का सम्बन्ध राजनीति से होता है जबकि व्यक्तिगत प्रशासन राजनीति से परे होता है, सरकारी प्रशासन की मुख्य विशेषता ‘लालफीताशाही’ (Red Tapism) होती है किन्तु व्यक्तिगत प्रशासन में ऐसी बात नहीं पाई जाती।”<sup>1</sup>

लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन के बीच समानता के कुछ तत्वों का उल्लेख किया जाता है। लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन के बीच जो भेद किया जा सकता है वह पूर्ण नहीं है। बड़े पैमाने की प्राइवेट व्यावसायिक संस्थाओं तथा विभिन्न सरकारी क्रियाओं एवं सेवाओं की कार्य-पद्धति तथा उनके संगठन के बीच अनेक समानताएँ पाई जाती हैं। प्रबन्ध तथा संगठन सम्बन्धी अनेक तकनीकें तथा पद्धतियाँ लोक तथा व्यक्तिगत, दोनों ही प्रकार के प्रशासन में सामान्य रूप से पाई जाती हैं। फाइलें रखने, नोट करने तथा आँकड़े उपलब्ध करने आदि से सम्बन्धित अनेक निपुणताएँ दोनों ही प्रकार के प्रशासन में पाई जाती हैं। यही कारण है कि बहुधा अवकाश प्राप्त सरकारी कर्मचारी बड़ी-बड़ी व्यावसायिक संस्थाओं में पुन नियुक्त कर लिये जाते हैं और कभी-कभी सरकार भी अपनी औद्योगिक संस्थाओं के संचालन के लिए प्राइवेट व्यावसायिकों की सेवाएँ प्राप्त करती है।

## लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में भेद (Difference between Public and Private Administration)

दोनों ही प्रकार के प्रशासन में ऊपर उल्लेख की गई समानताओं के बावजूद इनमें कई विभिन्नताएँ भी पाई जाती हैं। पाल० एच० एपिलबी (Paul H Appleby) इन विचार के सबसे ओजस्वी प्रणेता थे कि लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में कई महत्वपूर्ण विशेषताएँ पाई जाती हैं।

उनके कथनानुसार, “व्यापक अर्थ में सरकारी कार्य तथा स्थिति के कम से कम तीन ऐसे पूरक पहलू हैं जो कि सरकार तथा अन्य सभी संस्थाओं व क्रियाओं (व्यक्तिगत प्रशासन) के बीच विभिन्नता प्रकट करते हैं। वे पहलू हैं क्षेत्र प्रभाव व विचार का विस्तार, जनता के प्रति उत्तरदायित्व, राजनैतिक प्रकृति।”<sup>2</sup>

1 Ibid, p 8

2 Big Democracy p 1-10

कोई भी व्यक्तिगत व्यवसाय सरकार के सहश विस्तृत नहीं होता। सरकार की क्रियायें जितने विस्तृत क्षेत्र में फैली होती हैं, वड़े से बड़े व्यक्तिगत व्यवसायिक उद्यम की क्रियायें भी उतने क्षेत्र तक नहीं फैली होती हैं। कोई भी व्यक्तिगत या गैर-सरकारी व्यवसाय जनता के प्रति उस रूप में जवाबदेह नहीं होता जिस प्रकार कि सरकारी विभाग होते हैं। दोनों ही प्रकार के प्रशासन में पाया जाने वाला यह एक अत्यन्त महत्वपूर्ण भेद है। लोक-प्रशासन को जनता प्रेस (समाचार पत्रों) तथा सार्वजनिक मंचों की आलोचनाओं का सामना करना पड़ता है। जन-आलोचना की सूक्ष्म अन्वेषण करने वाली दृष्टि प्रशासन की ओर घूम जाती है। कोई भी विगिण्ट पग उठाने से पूर्व प्रशासकों (Administrators) को इस बात पर सावधानी के साथ विचार करना पड़ता है कि उस पर जनता की सम्भावित प्रतिक्रिया क्या होगी।

प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को 'जनता की आलोचना हमी बारूद' के बीच रहना तथा कार्य करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त, सरकार को, किसी भी निर्णय पर पहुँचने से पूर्व जनता के परामर्शों, उसकी अभिलाषाओं, इच्छाओं तथा भावनाओं को दृष्टिगत रखना पड़ता है। सरकार को इस बात का विचार करना पड़ता है कि किसी भी नीति को अपनाने के क्या राजनैतिक परिणाम होंगे।

नीचे लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन के बीच विभिन्नता की महत्वपूर्ण बातों का उल्लेख संक्षेप में किया गया है।

(१) लोक-प्रशासन के अन्तर्गत आने वाली क्रियाओं का क्षेत्र बड़े से बड़े प्राडवेट व्यवसाय की क्रियाओं के क्षेत्र से काफी बड़ा होता है।

(२) लोक-प्रशासन अपने आपको समुदाय की अनिवार्य आवश्यकताओं से सम्बन्धित रखता है। समुदाय की मूलभूत तथा महत्वपूर्ण आवश्यकताएँ लोक-प्रशासन द्वारा सन्तुष्ट की जानी हैं। लोक-प्रशासन का सम्बन्ध लोगों के जीवन तथा सम्पत्ति की सुरक्षा में होता है जो कि किसी भी सामाजिक व्यवस्था के अस्तित्व के लिये अत्यन्त आवश्यक होते हैं।

(३) लोक-प्रशासन की क्रियाओं का आधार लाभोपाजन करना नहीं होता जबकि व्यक्तिगत प्रशासन में व्यक्तिगत लाभ प्राप्त करना ही प्रेरक शक्ति होता है। लोक-प्रशासन का उद्देश्य समाज की सेवा करना होता है। लोक-प्रशासन की समस्त गतिरियाँ लोगों के जीवन को सुखी और समृद्धिवाली बनाने में लगाई जाती हैं। और व्यक्तिगत व्यवसाय अपने लाभों को अधिकतम करने में ही व्यस्त रहता है। लोक-प्रशासन अनेक ऐसे कार्य तथा सेवाएँ अपने हाथ में लेता है जिनसे हो सकता है कि राजकोष को आर्थिक हानि उठानी पड़े परन्तु वे सेवाएँ समाज के जीवन के लिये आवश्यक होती हैं। व्यक्तिगत प्रशासन में प्रशासक को यदि यह अनुभव हो जाए कि उस योजना अथवा कार्य में लाभ नहीं होगा तो वह उसको छोड़ देगा, यद्यपि कभी-कभी उद्योगपति इस बात को स्वीकार नहीं करते कि व्यक्तिगत व्यवसाय का पूर्ण

व्येय व्यक्तिगत लाभ प्राप्त करना है। वे कहते हैं कि वे भी समाज की सेवा की भावना से प्रेरित होते हैं।

(४) लोक-प्रशासन के अन्तर्गत व्यवहार में कुछ एकरूपता अथवा समानता पाई जाती है। लोक-प्रशासन द्वारा बिना किसी प्रकार का पक्षपातपूर्ण अथवा विशिष्ट व्यवहार किये समाज में सभी सदस्यों को वस्तुएँ तथा सेवाएँ प्रदान की जाती हैं। व्यक्तिगत प्रशासन में पक्षपातपूर्ण अथवा विशिष्ट व्यवहार किया जा सकता है।

(५) लोक-प्रशासन का नियन्त्रण तथा नियमन देश के कानूनों के द्वारा किया जाता है। इसके कर्तव्य, उत्तरदायित्व, कार्य करने का ढंग व इसकी क्रियाओं का क्षेत्र—सभी का निर्धारण देश के कानून से होता है। इसको कानून की सीमाओं के अन्तर्गत रह कर ही कार्य करना पड़ता है। यही कारण है कि लोक-प्रशासन को अनेक बार लाल फीताशाही (Red Tapism) कार्य की दैनिक परिपाटी तथा देरी आदि का सामना करना पड़ता है। सरकारी अधिकारी को कोई भी कार्यवाही किये जाने से पूर्व कानून की समस्त औपचारिकताये (Formalities) पूरी करनी पड़ती हैं। किन्तु एक व्यक्तिगत व्यवसाय अपने कानून तथा नियम स्वयं ही बनाता है जो कि व्यक्तिगत सुविधानुसार बदले जा सकते हैं। लोक-प्रशासन में कोई भी कार्य करने के लिये सरकारी कर्मचारियों को कानूनी अधिकार की आवश्यकता होती है।

(६) दोनों ही प्रकार के प्रशासन में विभिन्नता की एक अत्यन्त महत्वपूर्ण बात यह है कि लोक-प्रशासन अपने द्वारा किए जाने वाले प्रत्येक कार्य के लिए जनता के प्रति उत्तरदायी होता है। इसको जनता के सम्मुख अपने सभी कार्यों की न्यायो-चितता सिद्ध करनी पड़ती है। यह व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका द्वारा नियन्त्रित होता है। जनता के प्रति उत्तरदायी होना—लोक-प्रशासन की अत्यन्त महत्वपूर्ण विशेषताओं में से एक है। यह एक ऐसा लक्षण है जो कि व्यक्तिगत प्रशासन में नहीं पाया जाता। सरकारी अधिकारियों को सदा यह बात ध्यान में रखनी पड़ती है कि जनता द्वारा इनके सभी कार्यों के गुण-दोषों की विवेचना की जाती है, उन पर वाद-विवाद किया जाता है, उनकी आलोचना तथा सूक्ष्म जाच की जाती है। जनमत (Public opinion) सबसे बड़ा प्रतिरोध है जो कि सरकारी अधिकारियों को मनमाने कार्य करने से रोकता है। व्यक्तिगत व्यवसायों में जनता द्वारा इतनी अधिक सूक्ष्म जाच-पड़ताल नहीं की जाती।

(७) लोक-प्रशासन में सरकारी अधिकारी के अपने नाम का कोई महत्व नहीं होता। वह अपने व्यक्तिगत नाम से कार्य नहीं करता बल्कि सरकारी सत्ता के एक एजेंट के रूप में तथा उम पद के अधीन कार्य करता है जिस पर कि वह आसीन होता है।

(८) जनता के प्रति सरकारी अधिकारियों का रुख प्राइवेट व्यवसाय के रुख से भिन्न होता है। कोई भी सरकारी अधिकारी तब तक जनता की सेवा नहीं कर

सकता जब तक कि उसमें 'जन-हित तथा जन-सेवा की भावना' न हो । सरकारी कर्मचारियों को समुदाय की सेवा की भावना से कार्य करना पड़ता है ।

(९) लोक-प्रशासन में वित्त (Finance) तथा प्रशासन पृथक्-पृथक् कार्य करते हैं । सरकारी अधिकारी जो धन व्यय करते हैं उनका उससे कोई सम्बन्ध नहीं होता । लोक-प्रशासन में सरकारी अधिकारियों पर भारी वित्तीय नियन्त्रण रहता है । व्यक्तिगत व्यवसाय में धन निवेशकर्ता (Investor) के पास रहता है और वह उस धन को किस प्रकार व्यय करता है इसके बारे में वह किसी के भी प्रति उत्तरदायी नहीं होता । दूसरी ओर, लोक-प्रशासन में जब सहकारी अधिकारी सार्वजनिक धन को खर्च करते हैं तो जनता के प्रतिनिधि के रूप में व्यवस्थापिका (Legislature) उन पर प्रभावशाली नियन्त्रण रखती है ।

(१०) लोक-प्रशासन द्वारा समुदाय को प्रदान की जाने वाली अनेक सेवाएँ एकाधिकारी (Monopolistic) प्रकृति की होती हैं ।

उपरोक्त वाद-विवाद के निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि लोक-प्रशासन में एकरूपता, अनामतता तथा जनता के प्रति उत्तरदायिता की विशेषताएँ पाई जाती हैं । यह कायदे व कानूनों के अन्तर्गत रहकर कार्य करता है और नागरिकों को सेवाएँ प्रदान करते समय उनके बीच भेद-भाव नहीं कर सकता । लोक-प्रशासन की अपनी कुछ विशिष्ट तकनीकें तथा विशेषताएँ होती हैं जो कि इसको व्यक्तिगत प्रशासन से पृथक् करती हैं । किन्तु इस सबके बावजूद, लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में अन्तर केवल मात्रा का है, गुण का नहीं । बड़े-बड़े व्यवसाय भी सरकार द्वारा बनाये गये कायदे व कानूनों के अन्तर्गत कार्य करते हैं । व्यक्तिगत व्यवसाय भी देश के कानूनों से इतने स्वतन्त्र नहीं होते जैसा कि समझा जाता है । लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन के अन्तर को अधिक बड़ा-चढ़ा कर नहीं बनाना चाहिये । जहाँ तक इस तर्क का सम्बन्ध है कि व्यक्तिगत व्यवसाय के प्रशासन का भेदमूलक लक्षण व्यक्तिगत लाभ प्राप्त करना होता है, यह भी पूर्णतः मान्य नहीं है । व्यक्तिगत व्यवसाय का पूर्ण ध्येय मदा व्यक्तिगत लाभ प्राप्त करना ही नहीं होता ।

**क्या लोक-प्रशासन एक विज्ञान है ?**

(Is there a Science of Public Administration ?)

लोक-प्रशासन में सम्बन्धित एक अन्य विवादास्पद समस्या यह है कि क्या इसको विज्ञान का दर्जा दिया जाना चाहिये ? क्या लोक-प्रशासन को विज्ञान कहकर पुकारा जा सकता है ?

'लोक-प्रशासन विज्ञान है या नहीं' इस प्रकार का उत्तर देने में पहले इस प्रश्न का उत्तर देना आवश्यक है कि विज्ञान में क्या अभिप्राय है ? विज्ञान शब्द का शाब्दिक अर्थ है क्रमबद्ध ज्ञान । किन्तु 'विज्ञान' शब्द साधारणतः गणित, रसायन-शास्त्र, भौतिक-शास्त्र जैसे अनेक भौतिक विज्ञानों में जुड़ा हुआ है । अतः जन-साधारण की भाषा में इसका अर्थ उस ज्ञान में लगाया जाता है जो प्रत्येक दिशा में सत्य

तथा ठीक प्रमाणित हो। इसके तथ्यों की जाच की जा सकती है। विज्ञान निरीक्षण, प्रयोगों तथा अनुभवों के द्वारा अपने नियम बनाता है और फिर उनके आधार पर भविष्यवाणियाँ की जा सकती हैं। विज्ञान के नियम, जब भी निश्चित दशायें वर्तमान हो, सामान्य रूप से सभी जगह तथा प्रत्येक समय लागू होते हैं। विज्ञान के अध्ययन में जो रीति अपनाई जाती है वह है—अनुसन्धान (Investigation), परीक्षण (Observation), प्रयोग (Experimentation), सारणीकरण (Tabulation), वर्गीकरण (Classification) तथा सह-सम्बन्ध (Correlation)। इसके बाद इनसे सामान्य निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं। ये सामान्य निष्कर्ष, नियम तथा सिद्धांत पूर्णतः ठीक होते हैं तथा उनकी जाच की जा सकती है। विज्ञान प्रत्येक दिशा में सत्य तथा ठीक होता है। इसके तथ्यों को पृथक् किया जा सकता है और फिर भी उनमें सापेक्षिक एकरूपता पाई जाती है। इस प्रकार यथार्थता अथवा पूर्णतः ठीक होना, समान रूप से लागू करने के लिये नियमों का वर्तमान होना तथा भविष्य-वाणियाँ करना अथवा निष्कर्ष निकालना ही भौतिक विज्ञान के लक्षण हैं।

प्रश्न यह है कि क्या ये लक्षण लोक-प्रशासन में पाये जाते हैं? क्या लोक-प्रशासन का ज्ञान ऐसा है जोकि पूर्णतः यथार्थ हो अथवा पूर्णतः ठीक उत्तरता हो? क्या इसके कोई ऐसे सिद्धान्त अथवा नियम हैं जो सभी जगह समान रूप से लागू हो सकें? क्या इसके तथ्यों की जाच की जा सकती है? क्या इसके द्वारा भविष्यवाणियाँ की जा सकती हैं अथवा निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं?

अब हम इसकी यथार्थता अथवा पूर्णता के प्रश्न पर विचार करते हैं। बात यह है कि किसी भी सामाजिक विज्ञान को यथार्थता अथवा पूर्णता की कसौटी पर नहीं कसा जा सकता। सामाजिक विज्ञानों को मनुष्यों से व्यवहार करना पड़ता है। मनुष्यों के व्यवहारों में भारी विभिन्नतायें पाई जाती हैं और उनके बारे में भविष्य-वाणियाँ नहीं की जा सकती। अतः किसी भी सामाजिक विज्ञान में ऐसे यथार्थ अथवा पूर्ण नियम नहीं होते जिनके आधार पर यह भविष्यवाणियाँ कर सकें। यदि यथार्थता अथवा पूर्णता (Exactness) ही विज्ञान का लक्षण होता है तो कोई भी सामाजिक विज्ञान, विज्ञान होने का दावा नहीं कर सकता। इसी कारण यदि पूर्णता को ही विज्ञान का लक्षण माना जाये तो लोक-प्रशासन भी विज्ञान होने का दावा नहीं कर सकता।

एक अन्य प्रश्न यह है कि क्या लोक-प्रशासन ने किसी ऐसे नियम का विकास किया है जिसको ममान रूप से सभी जगह लागू किया जा सके। क्या लोक-प्रशासन के कोई अपने सिद्धान्त हैं? कुछ ऐसे सिद्धान्तों के निर्माण का एक प्रयत्न किया गया है जिनके आधार पर लोक-प्रशासन के अस्तित्व तथा प्रकृति को प्रतिबन्धित किया जाता है। प्रोफेसर एच० ए० माइमन ने 'Administrative Behaviour' (1947) नामक अपनी पुस्तक में प्रशासन के अग्रलिखित सिद्धान्तों का उल्लेख किया है —

(१) वर्गों के बीच कार्यों के विशेषीकरण (Specialization) के द्वारा प्रशासकीय कार्य-कुशलता अथवा निपुणता (Administrative Efficiency) बढ़ जाती है।

(२) किसी एक वर्ग के सदस्यों को नत्ता के निर्धारित पद-सोपान (Hierarchy) में क्रमबद्ध करके प्रशासकीय निपुणता बढ़ जाती है।

(३) पद-सोपान में किसी भी स्तर पर नियन्त्रण के क्षेत्र को कुछ सीमित करके प्रशासकीय निपुणता बढ़ जाती है।

(४) नियन्त्रण करने की दृष्टि में (क) उद्देश्य, (ख) प्रक्रिया, (ग) सेवा किये जाने वाले व्यक्ति अथवा (घ) स्थान के अनुसार कर्मचारियों के वर्ग बनाकर प्रशासकीय निपुणता बढ़ जाती है।<sup>1</sup>

परन्तु ये मिद्धान्त प्रत्येक स्थिति में दृढ़ता के साथ लागू नहीं किये जा सकते। इसके अतिरिक्त, इनमें अनिश्चितता अथवा सदिग्धता का दोष पाया जाता है। जैसा कि प्रो० एच० ए० माइमन ने तीसरे 'मिद्धान्त' के विषय में स्वयं ही स्वीकार किया है।

“यह माना जाता है कि उन अधीनस्थ कर्मचारियों की मर्यादा जो किसी भी एक प्रशासक में प्रत्यक्ष रूप में सम्बन्धित होने हैं, यदि सीमित—मान लीजिये छ—कर दी जाय तो प्रशासकीय कार्यकुशलता बढ़ सकती है। यह मत कि 'नियन्त्रण का क्षेत्र' सीमित होना चाहिये, प्रशासन के एक अविवादास्पद तीसरे मिद्धान्त के रूप में दृढ़तापूर्वक स्वीकार किया जाता है। नियन्त्रण के क्षेत्र को सीमित करने के बारे में दिये जाने वाले सामान्य तर्क सर्वविदित हैं और यहाँ उनको दोहराने की आवश्यकता नहीं है। एक बात जो सामान्य रूप में स्वीकार नहीं की जाती वह है प्रशासन में सम्बन्धित एक विपरीत मिद्धान्त, जो कि यद्यपि नियन्त्रण के क्षेत्र के एक मिद्धान्त की तरह प्रचलित नहीं है किन्तु उसके समर्थन में भी उतने ही महत्वपूर्ण तर्क दिये जा सकते हैं। यह मिद्धान्त निम्नलिखित है

“कोई भी सामान्य कार्यरूप में परिगणित होने में पहिले संगठन के जितने स्तरों में गुजरता है उनकी संख्या न्यूनतम रखकर प्रशासकीय निपुणता में वृद्धि की जाती है।”

“यह मिद्धान्त उन मूलभूत मिद्धान्तों में से एक है जो कि कार्यविधियों को सरल करने में प्रशासकीय विश्लेषण (Administrative analysis) का पथप्रदर्शन करते हैं। किन्तु अनेक स्थितियों में इस मिद्धान्त में जो परिणाम निकलने हैं वह नियन्त्रण के क्षेत्र के मिद्धान्त (Principle of span of control), आदेश की एकता के मिद्धान्त (Principle of unity of command) तथा विशेषीकरण के मिद्धान्त (Principle of specialization) की आवश्यकताओं के प्रत्यक्ष विरुद्ध पड़ते हैं।”<sup>2</sup>

1 H A Simon, p 21

2 H A Simon, p 26

इस प्रकार जहाँ तक कुछ प्रशासकीय स्थितियों के विश्लेषण का सम्बन्ध है, इन सिद्धान्तों का मूल है। किन्तु प्रशासन के ये सिद्धान्त अधिक यथार्थ तथा पूर्णतः ठीक नहीं हैं।

एक विचार यह भी किया जाता है कि लोक-प्रशासन में कुछ सिद्धान्तों का विकास हुआ है जो कि प्रशासकों के व्यावहारिक अनुभव से प्राप्त किये गये हैं और यह है कि लोक-प्रशासन की कुछ समस्याओं पर लोग एक समान रूप में सोचते हैं जैसे कि आदेश की एकता, नियन्त्रण के क्षेत्र, एक केन्द्रीय क्रय-सत्ता, आन्तरिक निरीक्षणों की व्यवस्था, अर्ध-वैधानिक (quasi-legislative) तथा अर्ध-न्यायिक (quasi-judicial) सत्ताओं के लिए बोर्ड सदृश संगठन की समस्याओं आदि के बारे में। इनको ऐसे प्रामाणिक साधनों तथा नियमों के रूप में माना जाता है जिनसे प्रबन्ध में सुविधा होती है।

फिफनर ने ठीक ही कहा है कि “लोक-प्रशासन के विशेषज्ञों ने उन समस्याओं के समाधान के बारे में पर्याप्त मतैक्य प्राप्त कर लिया है जो कि सम्पन्न की जाने वाली प्रत्येक प्रकार की सेवा अथवा कार्य के विषय में उत्पन्न होती हैं। यदि समस्याओं के समाधान की रीति के बारे में विशेषज्ञों में काफी मात्रा में मतैक्य का पाया जाना ही विज्ञान का लक्षण है तो लोक-प्रशासन को यह अधिकार है कि वह विज्ञान होने का दावा कर सके।”<sup>1</sup>

किमी भी विषय का अपने आपको विज्ञान कहलाने का दावा इस तथ्य पर निर्भर करता है कि अध्ययन की वैज्ञानिक प्रणाली उस विषय पर लागू होती है या नहीं? यदि अध्ययन की वैज्ञानिक प्रणाली किसी खास विषय पर लागू होती है तो वह विषय अपने आपको विज्ञान कहलाने का अधिकारी है। अध्ययन की वैज्ञानिक प्रणाली लोक-प्रशासन पर लागू होती है। इससे तथ्यों का अध्ययन किया जा सकता है, विश्लेषण किया जा सकता है, उनमें परस्पर सम्बन्ध तथा समन्वय स्थापित किया जा सकता है और कुछ परिणामों पर पहुँचा जा सकता है। फिर इस अध्ययन के आधार पर कुछ सामान्य निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं। चूँकि अध्ययन की वैज्ञानिक प्रणाली प्रशासन पर लागू होती है अतः यही सबसे महत्वपूर्ण औचित्य (justification) है जिसके आधार पर लोक-प्रशासन को विज्ञान की सजा दी जा सकती है। लोक-प्रशासन को किमी भी भौतिक विज्ञान के समान नहीं समझना चाहिए क्योंकि इनमें इतनी पूर्णता नहीं पाई जाती जिनकी कि भौतिक विज्ञानों—रसायन-शास्त्र, गणित व भौतिकशास्त्र—आदि में पाई जाती है।

अब यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि लोक-प्रशासन के ऐसे कोई नियम तथा सिद्धान्त नहीं हैं जिन्हें कि दृढ़ता के साथ सभी जगह लागू किया जा सके। प्रशासन को पढ़ने-समझने की आवश्यकता है और फिर अपने अध्ययन तथा व्यावहारिक ज्ञान के आधार पर समस्याओं को सुझाना होता है। चूँकि प्रशासन

एक 'समस्याये सुलभाने वाला' (Problem solving) उद्यम है अतः इसमें सिद्धान्तों को कठोरता तथा दृढ़ता के साथ लागू नहीं किया जा सकता। लोक-प्रशासन को तो मुख्यतः इस कारण विज्ञान कहा जा सकता है चूँकि अध्ययन की वैज्ञानिक प्रणाली इसमें लागू होती है।

चार्ल्स ए० बीयर्ड (Charles A. Beard) का यह मत था कि लोक-प्रशासन एक विज्ञान है। उन्होंने कहा "यदि विज्ञान से तात्पर्य कार्यों की ऐसी विचार मन्वन्धी योजना से है जिसके कि प्रत्येक कथन का गणितीय मूल्य निकाला जा सकता है और उसके अन्तर्गत आये हुए तथा प्रक्रिया (Process) के बीच में आने वाले सभी विशिष्ट कथनों को एक भेदकारक समीकरण (Differential equation) के रूप में ठीक-ठीक व्यक्त किया जा सकता है, तब तो प्रशासन विज्ञान नहीं है। इस अर्थ में तो केवल भौतिकशास्त्र को ही विज्ञान कहा जा सकता है।"

"दूसरी ओर, यदि हम विज्ञान शब्द का प्रयोग उस ठीक अथवा यथार्थ ज्ञान (Exact knowledge) के समूह के लिए, जो कि अनुभव (Experience) तथा निरीक्षण द्वारा प्राप्त किया गया हो, और उन नियमों के समूह के लिये करे जो कि अनुभव से प्रकट हुए हो, जो व्यवहार में लागू किये जा सकते हो, तथा जिनके बारे में पूर्व अनुमान किये जा सकते हो, तब हम, यदि चाहें तो, उचित रूप से तथा सुविधा के लिये, प्रशासन को विज्ञान कह सकते हैं। प्रशासन इतिहास और राजनीति के समान विज्ञान होने की अपेक्षा अर्थशास्त्र, या मनोविज्ञान अथवा जीवविज्ञान (Biology) के समान अधिक है 'विज्ञान' अन्य बातों के साथ-साथ ज्ञान अथवा अध्ययन की एक विशिष्ट शाखा है, विद्या अथवा 'ज्ञान' का एक प्रामाणिक विभाग है।"

अध्ययन की वैज्ञानिक रीतियों (Scientific methods) को लोक-प्रशासन में लागू करने के बारे में लिखते हुए W. F. Willoughby ने कहा कि 'कुछ ऐसे मौलिक सिद्धान्त (Fundamental principles) हैं, जो कि किसी भी विज्ञान पर लागू होने वाले सिद्धान्तों के ही सदृश हैं, और यदि प्रशासन में उद्देश्य अर्थात् कार्य-कुशलता को प्राप्त करना है तो उन सिद्धान्तों का ध्यान रखा ही जाना चाहिये और केवल वैज्ञानिक रीतियों को दृढ़ता के साथ लागू करके ही उन सिद्धान्तों का निर्धारण किया जा सकता है तथा उनका महत्व समझा जा सकता है।"

कभी-कभी यह प्रश्न पैदा होता है कि क्या लोक-प्रशासन एक कला है? किसी विषय के ज्ञान को विशिष्ट परिस्थिति में लागू करना ही कला है। इस अर्थ में लोक-प्रशासन एक कला है। लोक-प्रशासन के ज्ञान को विशिष्ट समस्याओं एवं परिस्थितियों में लागू किया जाना है किन्तु किसी भी परिस्थिति का सामना करने

1 Charles A. Beard *Philosophy, Science and Art of Public Administration* - an Address delivered before the Annual Conference of the Governmental Research Association

2 *The Science of Public Administration*, L. Urlic, p. 15

से पहले प्रशासक (Administrator) को सदा स्वयं ही उस पर विचार करना होता है।

### लोक-प्रशासन के अध्ययन के प्रति विभिन्न दृष्टिकोण :

कार्यकुशलता व भितव्ययता की प्राप्ति लोक-प्रशासन का प्रमुख उद्देश्य माना गया है। इस विषय के प्रारम्भिक लेखकों ने प्रशासन में कार्यकुशलता की प्राप्ति के प्रश्न पर ही विशेष बल दिया। वस्तुतः लोक-प्रशासन के वे तथाकथित 'सिद्धान्त' जो इसके विकास के प्रारम्भिक अवस्था में प्रतिपादित किये गये थे, कार्यकुशलता की प्राप्ति के लिए सुझाये गये साधनमात्र थे।<sup>1</sup>

### राजनीति व प्रशासन का विभाजन :

उपरोक्त कार्यकुशलता प्रधान दृष्टिकोण तथा अमरीकी सरक्षणाता-विरोधी आन्दोलन (Antipatronage movement) को इस विचार से और भी बल मिला कि नीति-निर्माण का कार्य नीति को क्रियान्वित करने के कार्य से भिन्न है प्रथम कार्य जनता द्वारा निर्वाचित व्यवस्थापिका सभाओं का है तथा दूसरा कार्य तकनीकी दक्षता-प्राप्त एवं राजनीतिक रूप से 'तटस्थ' (Neutral) प्रशासनिक अधिकारी-वर्ग का है। इन मान्यता पर 'राजनीति' व 'प्रशासन' के बीच एक विभाजन रेखा खींच दी गई कि 'राजनीति' के क्षेत्र में तो मुख्य प्रश्न यह निर्णय करना है कि "क्या-क्या कार्य करने चाहिएँ?" जबकि 'प्रशासन' के क्षेत्र में मुख्य प्रश्न यह है कि "कार्य किस प्रकार किया जाये?"<sup>2</sup> इस प्रकार 'नीति-निर्धारण' का कार्य 'राजनीति' से सम्बन्धित मान लिया गया और 'नीति-क्रियान्वन' का कार्य 'प्रशासन' से सम्बन्धित।

1 For Further details refer to John M Pfiffner and Robert V Presthus, *Public Administration* chapter I, pages 7—21, Paul Meyer, *Administrative Organization, A Comparative Study of the Organization of Public Administration*, Stevens and Sons Ltd, London, 1957, Chapter I, pages 17—25, Dwight Waldo, *The Administrative State*, Chapters 2 and 3, pages 22—61, Morstein Marx (ed) *Elements of Public Administration*, Chapter 2, pages 27—48, Gullick and Urwick (ed) *Papers on the Science of Administration*, Chapters 4 and 5, pages 99—130, Herbert A Simon, *Administrative Behaviour, A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, 1957, Chapter 2, pages 20—44

2 For details refer to Woodrow Wilson 'The Study of Administration' *Political Science Quarterly*, Vol 2 (June 1887), pages 197—222 As he observes "The field of administration is a field of business. It is removed from the hurry and strife of politics, that administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices," quoted by Dwight Waldo, *Ideas and Issues In Public Administration, A Book of Readings*, McGraw-Hill Book Co, N Y, 1953, page 65 For further details also refer to, Goodnow Frank, *J. Politics and Administration*, The Macmillan Co, 1900, Paul H Appleby, *Policy and Administration*, Alabama University Press, 1949

प्रशासन व राजनीति के इस भेद की काफी आलोचना हुई है और अब लोक-प्रशासन के विद्यार्थी ने इसको अस्वीकृत कर दिया है। तथ्य इस बात को सिद्ध करते हैं कि प्रशासन का नीति-निर्माण या निर्धारण के कार्य से भी घनिष्ठ सम्बन्ध है और वह इसमें सक्रियभाग लेता है। यह एक पूर्णतया अतार्किक तर्क है कि नीति-निर्धारण का कार्य प्रशासनिक अधिकारी-वर्ग की सहायता या परामर्श के बिना भी सम्पन्न किया जा सकता है। ऐसे किसी भी मंत्री की ओर सकेत करना कठिन है जो प्रशासन के लिए नीतियाँ निर्धारित करते समय अपने प्रशासनिक अधिकारियों (Civil servants) के परामर्श या विचारों से प्रभावित न हुआ हो। बहुत से, बल्कि सत्य तो यह है कि अधिकांश, विधेयक मंत्रीगण अपने उच्च प्रशासनिक अधिकारियों की प्रेरणा पर ही व्यवस्थापिका सभाओं के सम्मुख प्रस्तुत करते हैं। इसके अतिरिक्त व्यवस्थापिका सभायें अधिकांश विधेयकों को उनकी रूपरेखा मात्र में ही पारित करती हैं, उनको विस्तृत रूप देने का कार्य प्रशासनिक अधिकारियों के कन्धों पर छोड़ दिया जाता है। 'हस्तान्तरित विधान' (Delegated Legislation) की सम्पूर्ण धारणा 'राजनीति' व 'प्रशासन' के विभाजन को अर्थहीन व तथ्यहीन सिद्ध कर देती है। तथ्यों व आंकड़ों के अभाव में किसी भी सफल नीति का निर्धारण अमम्भव है। ये तथ्य तथा आंकड़े प्रशासनिक अधिकारी ही प्रदान करते हैं। अनेक कानून केवल इस कारण मगोहित अथवा रद्द कर दिये जाते हैं कि प्रशासनिक अधिकारियों को उन्हें क्रियान्वित करते समय अनेक कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। कानूनों व नीतियों की व्यावहारिकता अथवा अव्यावहारिकता प्रशासनिक अधिकारियों के परामर्श के आधार पर ही तय की जाती है। प्रत्येक पग पर राजनीति व प्रशासन परस्पर मिश्रित प्रतीत होते हैं, प्रत्येक पग पर प्रशासन राजनीति को प्रभावित करता है। कोई भी ऐसी नीति जो प्रशासनिक अनुभव पर आधारित नहीं है, भयंकर परिणामों को ही जन्म देगी। प्रशासनिक अधिकारीगण अपने व्यापक व दीर्घ अनुभव के कारण प्रत्येक प्रशासनिक समस्या से पूरी तरह परिचित होते हैं और इस ज्ञान के कारण वे नीति-निर्माण के कार्य में महत्वपूर्ण भाग लेते हैं। ऐसे प्रशासनिक अधिकारियों के मत व परामर्श की अवहेलना फिर कैसे की जा सकती है? इस प्रकार "तुम अपना रास्ता नापो और मैं अपना" वाले दृष्टिकोण पर आधारित राजनीति व प्रशासन के उपरोक्त विभाजन को तथ्यों के विपरीत व अव्यावहारिक घोषित कर दिया गया है। इनका ही नहीं, यह विचार भी कि सरकारी एजेन्सियों के प्रशासन का मूल्यांकन कार्य-कुशलता का प्रधानता देकर किया जाना चाहिए, अब विवाद का विषय बन गया है। इन दावों को भी चुनौती दी जा रही है कि प्रशासन के भी अपने कुछ 'मिद्वाण्ट' हैं। यह कहा जाने लगा है कि ये तथाकथित मिद्वाण्ट वास्तव में कार्य-कुशलता की प्राप्ति के लिए नुभाये गये कुछ मार्ग-प्रदर्शक तत्व (Guides) मात्र हैं और ये केवल कुछ विशिष्ट प्रशासनिक परिस्थितियों का वर्णन व विश्लेषण मात्र करते हैं। इनको सिद्धान्त न कहकर 'प्रशासन की बहावें' (Proverbs of Administration)

कहना अधिक उपयुक्त होगा।<sup>1</sup>

लोक-प्रशासन के अध्ययन के प्रति एक अन्य महत्वपूर्ण दृष्टिकोण 'सरकारी संस्थाओं के प्रशासनिक संगठन के वर्णन' (Description of administrative structure of the government bodies) पर बल देता है। यह दृष्टिकोण प्रशासन की 'पोस्ट कोर्ब' गतिविधियों (POSDCORB techniques) के अध्ययन पर ध्यान केन्द्रित करता है। इसका मुख्य उद्देश्य प्रशासनिक संगठन, कार्मिक-वर्ग प्रशासन (Personnel administration) तथा वित्तीय प्रशासन का अध्ययन करना है।<sup>2</sup> किन्तु इस दृष्टिकोण में कठिनाई यह है क्या उस वातावरण व सन्दर्भ (Environment) को, जिसमें लोक-प्रशासन कार्य करता है, दृष्टिगत रखे बिना प्रशासनिक संगठन व गतिविधियों का अध्ययन सम्भव व लाभप्रद है? अध्ययन के इस दृष्टिकोण या रीति में मानवीय तत्व (Human factor) पर भी ध्यान नहीं दिया जाता। संगठन प्रधान अध्ययन (Structural study) आवश्यक तो है पर लोक-प्रशासन की जटिल विषय-वस्तु को भली-भाँति समझने के लिए अपूर्ण है।

लोक-प्रशासन के अध्ययन के प्रति एक तीसरा दृष्टिकोण 'वैज्ञानिक प्रबन्ध' (Scientific Management) के आन्दोलन से सम्बन्धित है। इस दृष्टिकोण के समर्थकों के अनुसार लोक-प्रशासन की समस्याओं का अध्ययन वैज्ञानिक पद्धतियों और मान्यताओं के अनुकूल होना चाहिए।<sup>3</sup> यह आन्दोलन फ्रेडरिक टेलर (Frederick W Taylor) के शोध-लेखों (Researches) के साथ प्रारम्भ हुआ।<sup>4</sup> टेलर के अनुसार निजी उद्योग के क्षेत्र तथा लोक-प्रशासन के क्षेत्र में कार्यकुशलता सम्बन्धी समस्याएँ एक-सी ही हैं। दोनों में कोई मूलभूत भिन्नता नहीं है। उसने काम करने के "एक ही सर्वोत्तम तरीके" पर बल दिया। उसने कहा कि हर प्रकार के क्रिया-कलापों के प्रबन्ध के लिए वैज्ञानिक आधार पर सर्वोत्तम मार्ग या सिद्धान्त खोजें

1 Refer to Herbert A Simon, 'The Proverbs of Administration', *Public Administration Review* 6 (Winter 1946)

2 For studies of such a kind the most important is L. D White's 'Introduction to the Study of Public Administration' wherein he defines Public Administration as "the management of men and materials in the accomplishment of the purposes of the State" To this can also be added 'Luther Gullick' who in *Papers on the Science of Administration* develops Henry Fayol's analysis of the administrative function' Refer to the Papers published by the Institute of Public Administration, N Y, 1937

3 For details refer to Dwight Waldo's *The Administrative State* Chapter 3, 'Scientific Management and Public Administration,' pages 47-61, wherein he says, 'Scientific management is a system almost as elaborate as Marxism, with its central figures, its schisms, its mutations, its nuances, etc,' pag. 47

4 Refer to his *The Principles of Scientific Management*, N Y, 1915, and, *Shop Management*, N Y, 1911, both works reprinted in a combined volume *Scientific Management*, N Y, and London, 1947

जा सकते हैं।<sup>1</sup>

लोक-प्रशासन के अध्ययन की नवीनतम रीति 'सामाजिक-मनोवैज्ञानिक' (Socio-psychological) या 'व्यवहारवादी' (Behaviourist) रीति है, तथा इसके प्रमुख समर्थक हरबर्ट ए० साइमन (Herbert A. Simon) है। अपनी पुस्तक 'Administrative Behaviour A Study of Decision-Making Procession Administrative Organization' में उसने लोक-प्रशासन के अध्ययन की परम्परागत रीति का विरोध किया है। 'सामाजिक मनोवैज्ञानिक' या 'व्यवहारवादी' दृष्टिकोण के समर्थक यह कहते हैं कि लोक-प्रशासन के अध्ययन में विशेष बल इस बात पर होना चाहिए कि प्रशासनिक संगठन (Organization) में मानवीय व्यवहार का स्वरूप कैसा होता है तथा विभिन्न प्रकार के संगठन अपनी गतिविधियाँ किस प्रकार संचालित करते हैं। इस विचारधारा को मानने वालों का तर्क है विभिन्न प्रकार के संगठनों में मानवीय व्यवहार व आचरण का निष्पक्ष परीक्षण व अध्ययन किया जा सकता है। ऐसे व्यक्तियों का यह भी दावा है कि प्रशासनिक संगठनों की व्यावहारिक गतिविधियों का अध्ययन करके प्रशासन व संगठन के विषय में कुछ सामान्य निष्कर्ष (Generalized conclusions) निकाले जा सकते हैं। लोक-प्रशासन के 'सिद्धान्तों' की आलोचनात्मक समीक्षा करने के बाद साइमन कहते हैं "प्रत्येक विज्ञान के पास सिद्धान्तों को प्रतिपादित करने से पूर्व कुछ धारणाएँ (Concepts) होनी चाहिए।"<sup>2</sup> साइमन के अनुसार 'निर्णय लेना' (Decision-making) लोक-प्रशासन की सर्वाधिक महत्वपूर्ण गतिविधि है। विभिन्न संगठनों में काम करने वाले व्यक्तियों की भी अन्य व्यक्तियों की तरह अपनी इच्छायें व आकांक्षायें होती हैं। उनका व्यवहार उनकी मनोवैज्ञानिक दशाओं, प्रेरणाओं तथा सामाजिक परिस्थितियों से प्रभावित होता है। प्रशासनिक विज्ञान का मस्बन्ध मानवीय व्यवहार-विषयक इन्हीं तथ्यों के अध्ययन में होना चाहिए, उसे 'आदर्शों' (Values) के प्रश्न में नहीं उलझना चाहिए। संगठन क्या है? यह पारम्परिक व्यवहार में सलग्न व्यक्तियों के एक समूह का ही नाम है। इन सब व्यक्तियों का व्यवहार अनेक प्रकार के 'प्रभावों' (Influences) के अधीन होता है। प्रशासन के विद्यार्थियों को इन 'प्रभावों' का अध्ययन करना चाहिए। इसके लिए उसे समाज-शास्त्र व मनोविज्ञान की रीतियों का प्रयोग करना पड़ेगा। इस प्रकार 'व्यवहारवादी' रीति में व्यावहारिक घटनाओं के अध्ययन (Empirical case studies), नावधानी में ब्रनाई हुई सीमित धारणाओं, शब्दों की मुस्पष्ट परिभाषा

1 As Poul Meyer rightly observes "Taylorism thus becomes the foundation of the whole movement for the improvement of the efficiency of Administration which not only deals with problems of an organizational character but also prescribes a certain standard performance for the administrative staff" *Administrative Organization, A Comparative study, of the Organization of Public Administration* Stevens & Sons Ltd, London, 1957, page 20

2 *Administrative Behaviour* page 37

तथा सुनिश्चित प्रयोग, मान्यताओं (Assumptions) के पूर्ण विवेचन व उनकी सीमाओं के वर्णन तथा ऐसे निष्कर्ष निकालने पर बल दिया जाता है जिनकी अन्य अनुसन्धानकर्त्ता समीक्षा कर सकें। इस रीति या दृष्टिकोण का स्वरूप सर्वव्यापी है और इसका उद्देश्य कुछ सामान्य निष्कर्षों (Generalizations) की एक ऐसी व्यवस्था का निर्माण करना है जिनकी सहायता से यह समझा व समझाया जा सके कि सगठन व्यावहारिक रूप से किस प्रकार काम करते हैं तथा उनमें काम करने वाले व्यक्ति कैसे आचरण करते हैं।<sup>1</sup>

सारांश में, लोक-प्रशासन जैसे विषय के उचित अध्ययन के लिए उपरोक्त सभी दृष्टिकोण उपयोगी हैं। इस विषय के अध्ययन में मानवीय तत्व (Human factor) का स्थान सर्वोपरि रहना चाहिए।

लोक-प्रशासन के अध्ययन की 'विधियों' (Methods) के विषय में कुछ शब्द यहाँ अनुपयुक्त नहीं होंगे इस सम्बन्ध में बहुत से दृष्टिकोणों व रीतियों का पहले ही वर्णन किया जा चुका है। वैज्ञानिक, सामाजिक-मनोवैज्ञानिक अथवा व्यवहारवादी विधियों का विवेचन किया जा चुका है। लोक-प्रशासन के अध्ययन के लिए विविध प्रकार के साधनों का प्रयोग करते समय 'तथ्यों व आदर्शों' सम्बन्धी विवाद को दृष्टिगत रखना आवश्यक है।

लोक-प्रशासन का 'तुलनात्मक अध्ययन' (Comparative study) इस विषय के अध्ययन तथा शोध-कार्य की एक लोकप्रिय विधि बन गया है। चुने हुए प्रशासनिक निर्णयों के अध्ययन के लिए 'केस विधि' (Case method) की ओर भी काफी ध्यान दिया जा रहा है। प्रशासन में निर्णय लेने की प्रक्रिया अत्यधिक दुर्बल व जटिल बताई जाती है। प्रत्येक निर्णय में अनेक प्रकार के तत्वों का योगदान रहता है। निर्णय की प्रक्रिया में अनेक प्रकार के मार्गों में से किसी एक का चुनाव करना पड़ता है। सम्बन्धित अधिकारी को निर्णय लेने से पूर्व यह सोचना व निश्चय करना पड़ता है कि विभिन्न मार्गों में कौनसा मार्ग चुना जाये और क्यों चुना जाये। ऐसे सभी प्रश्न महत्वपूर्ण होते हैं और इनसे सम्बन्धित प्रक्रियाओं का अध्ययन करने के लिये 'केस विधि' का प्रयोग किया जाता है। यह आशा की जाती है कि पर्याप्त सख्या में ऐसे प्रशासनिक मामलों (Cases) का अध्ययन करने के बाद कुछ सामान्य निष्कर्ष निकालना सम्भव हो सकेगा।<sup>2</sup>

1 Also refer to R S Parker *New Concepts of Administration*, 'Public Administration', Australia, March 1962, Vol XXI, N I 'Administrative Behaviour' and 'Administrative Science Quarterly' Published by the Graduate School of Business and Public Administration, Cornell University, Ithaca, N Y

2 For details refer to Jitendra Singh "Case Method as a Tool of Building and Testing Hypotheses," *The Indian Journal of Public Administration*, New Delhi, July-September, 1962, Vol VIII No 3, pages 332-347, For the distinction between case-report, case-history, case-study and case-problem—

किन्तु ऐसे सामान्य निष्कर्ष (Generalizations) बनाने में एक कठिनाई यह है कि जिस प्रकार के 'केस-अध्ययनो' (Case studies) पर वे आधारित होते हैं उन पर अध्ययन-कर्त्ता के निजी विचारों व पूर्वाग्रहों (Prejudices), उसकी व्यक्तिगत पसन्दगियों व नापसन्दगियों का प्रभाव रहता है। उसके द्वारा किया गया विश्लेषण एक विशेष प्रकार का भुकाव लिए हुए होता है। ऐसे अध्ययन-कर्त्ता के निष्कर्षों के औचित्य-अनौचित्य की जाच करने वाली कसौटी का अभाव है।<sup>1</sup>

इस प्रकार विभिन्न प्रकार की विधियों व साधनों का प्रयोग लोक-प्रशासन के अध्ययन के लिये किया जाता है। विश्लेषण की जिन विधियों का विकास अन्य सामाजिक विज्ञानों ने किया है, उनका भी लोक-प्रशासन के अध्ययन के लिए लाभप्रद प्रयोग किया जा सकता है।<sup>2</sup>

## निष्कर्ष

### (Conclusion)

लोक-प्रशासन का अर्थ, क्षेत्र तथा इसकी प्रकृति का अध्ययन करने के पश्चात् इसका महत्व स्वतः ही स्पष्ट हो जाता है। लोक-प्रशासन को 'आधुनिक सम्यता का हृदय' कहा जाता है। राज्य (State) की क्रियाओं एवं कार्यों में वृद्धि होने के साथ ही साथ, लोक-प्रशासन के कार्यों तथा उत्तरदायित्वों में स्वभावतः वृद्धि होती जा रही है। चार्ल्स ए० बीयर्ड (Charles A. Beard) के शब्दों में, प्रशासन के विषय से अधिक महत्वपूर्ण कोई दूसरा विषय नहीं है। सम्य सरकार का भविष्य, और, मेरी सम्मति में, सम्यता का भविष्य हमारी इस योग्यता के ऊपर आधारित है कि हम प्रशासन के सम्बन्ध में एक ऐसे विज्ञान, दर्शन (Philosophy) एवं व्यवहार को विकसित करें जो सम्य समाज के कर्त्तव्यों को पूरा करने की क्षमता रखता हो।<sup>3</sup>

विज्ञान तथा शिल्पकला सम्बन्धी विकासों के कारण समाज की समस्याएँ अत्यधिक विपन्न होती जा रही हैं। ऐसी परिस्थिति में प्रशासकों को महान् शारीरिक व मानसिक गुणों से युक्त होकर अपने पेशेवादी कार्यों को पूरा करने की जरूरत है। लोक-प्रशासन पर ऐसे सबसे अधिक कठिन एवं नाजुक कार्यों को सम्पन्न करने का उत्तरदायित्व है जिन पर कि मानव का अस्तित्व (Existence) ही निर्भर होगा अतः

---

refer to Harold Stein, (ed) *Public Administration and Policy Development A Case Book*, N Y, Harcourt, Brace and Company, 1952, also Henry Reining, "Case-Method and Public Personnel Administration," *Public Personnel Review*, XII, July 1951, pages 151-158

1 For Case Studies refer to F M G Willson, *Administrators in Action*, George Allen and Unwin Ltd, 1961

2 For this refer to *Political Science, A Philosophical Analysis*, Vernon Van Dyke, Stevens & Sons Ltd London, 1960

3 Charles A Beard, "The Role of Administration in Government" in the work unit in *Federal Administration* (Chicago, 1937), p 3, his other book *Public Policy and General Welfare* (New York, 1941), pp 149, 158-160, also deals with the subject in an interesting way

उनको तो असाधारण विशिष्टताओं एव गुणों से युक्त होना चाहिए। इसी कारण वुडरो विल्सन (*Woodrow Wilson*) को यह कहना पड़ा

“ प्रशासन को एक ऐसा विज्ञान होना चाहिए जोकि सरकार के मार्ग को दृढ़ बनाने का प्रयत्न करे, अपने सगठन को मजबूत तथा शुद्ध बनाए और अपने कार्यों को कर्तव्य पालन की भावना के साथ सर्वोपरि रखे।” पॉल पीगर्स (*Paul Pigors*) के अनुसार, “लोक-प्रशासन कम से कम प्रयत्न और जोखिम के साथ प्रचलित व्यवस्था को जारी रखने की गारन्टी करता है। इसका मूलभूत उद्देश्य व्यवस्था के अन्तर्गत अपरीक्षित एव नवीन मार्गों की खोज करना नहीं बल्कि उसका प्रवन्ध करना व उसको कायम रखना है। अतः प्रशासक समाज में स्थिरता लाने वाले यन्त्र तथा परम्पराओं (*Traditions*) के संरक्षक हैं।”<sup>1</sup> प्रशासन अनेक सामाजिक विवादों को सुलझाता है तथा समाज में एकता, मेल व शान्ति स्थापित करता है।

—————

## मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका महाप्रबन्धक के रूप में (The Chief Executive as General Manager)

प्रत्येक देश में मुख्य कार्यपालिका ही प्रशासन की प्रधान होती है। लोक-प्रशासन के अमेरिकन लेखकों ने मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) को महाप्रबन्धक (General manager) की संज्ञा दी है। आमतौर पर संयुक्त प्रकृति (Corporate character) के एक सुसंगठित निजी उद्यम के प्रधान (Head) को महाप्रबन्धक (General manager) के नाम से पुकारा जाता है और महाप्रबन्धक के रूप में वह उस उद्यम अथवा व्यवसाय का पर्यवेक्षण (Supervision) निर्देशन (Direction) तथा नियन्त्रण (Control) करता है। इसी प्रकार मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका राज्य की प्रशासकीय मशीनरी का प्रधान होता है। किसी निजी उद्यम के महाप्रबन्धक के समान, वह राज्य की प्रशासकीय मशीनरी का निर्देशन, पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण करता है। प्रशासकीय प्रबन्ध में नीति का विकास करने में मुख्य कार्यपालिका को सर्वोच्च स्थान प्राप्त होता है। लोक-प्रशासन में मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका की स्थिति केन्द्रीय होती है। चूँकि वही प्रशासन का प्रधान होता है अतः उसे ही राज्य की सम्पूर्ण प्रशासकीय मशीनरी का निर्देशन, पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण करना होता है। उसे ही प्रशासकीय प्रबन्ध व्यवस्था में नेतृत्व करना होता है।

मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) के प्रशासकीय कार्यों पर विचार-विमर्श करने से पूर्व यह अत्यन्त आवश्यक है कि दोनों ही प्रकार की मुख्य कार्यपालिकाओं, जो कि विभिन्न देशों में पाई जाती हैं, के भेद को समझ लिया जाय अर्थात् संसदीय मुख्य कार्यपालिका (Parliamentary type chief executive) और अध्यक्षतात्मक मुख्य कार्यपालिका (Presidential type chief executive) जर्मनी और भारत संसदीय किस्म की मुख्य कार्यपालिका के महत्वपूर्ण उदाहरण हैं और संयुक्त राज्य अमेरिका अध्यक्षतात्मक किस्म की मुख्य कार्यपालिका का एक विशिष्ट उदाहरण है। संसदीय किस्म की कार्यपालिका में औपचारिक अथवा नाम मात्र की मुख्य कार्यपालिका (Titular chief executive) तथा वास्तविक मुख्य

कार्यपालिका (Real Chief Executive) के बीच भी भेद किया जाता है। औपचारिक अथवा नाम मात्र की मुख्य कार्यपालिका वह होती है जिसे वास्तविक प्रशासकीय शक्तियाँ प्राप्त नहीं होती। इस प्रकार की मुख्य कार्यपालिका अथवा मुख्य 'निष्पादक (Chief executive) के उदाहरण हैं—ब्रिटेन का राजा तथा भारत के राष्ट्रपति (Indian president)। ब्रिटेन का राजा अथवा रानी तथा भारतीय राष्ट्रपति यद्यपि राज्य के प्रधान होते हैं किन्तु इन देशों में वास्तविक कार्यपालिक शक्तियाँ मन्त्री परिषद् (Cabinet) में निहित होती हैं जिसे कि वास्तविक मुख्य कार्यपालिका (Real chief executive) के नाम से पुकारा जाता है। मसदीय प्रणाली में सरकार की सभी प्रशासकीय शक्तियाँ मन्त्री परिषद् में निहित होती हैं, जोकि अपने सब कार्यों के लिये राज्य की व्यवस्थापिका (Legislature) के प्रति उत्तरदायी होती है। मसदीय पद्धति में मन्त्री परिषद् (Cabinet) ससद (Parliament) के प्रति उत्तरदायी होती है और वह केवल तभी तक कार्य कर सकती है जब तक कि इसे ससद का विश्वास प्राप्त रहे। मन्त्री परिषद् द्वारा जो कार्य सम्पन्न किये जाते हैं, हैल्डेने कमेटी (Haldane Committee) ने उनका निम्न प्रकार वर्णन किया है—

“(१) ससद के सन्मुख प्रस्तुत की जाने वाली नीति का अन्तिम रूप से निर्धारण।

(२) ससद द्वारा निर्धारित नीति के अनुसार राष्ट्रीय कार्यपालिका (National executive) का सर्वोच्च नियन्त्रण, और

(३) राज्य के विभिन्न विभागों के कार्यों की सीमाओं का निर्धारण तथा उनमें समन्वय की स्थापना।”<sup>1</sup>

मसदीय प्रणाली में मन्त्री परिषद् का बने रहना व्यवस्थापिका के बहुमत के विश्वास पर निर्भर होता है।

कार्यपालिका की अध्यक्षतात्मक पद्धति (Presidential system) संयुक्त राज्य अमेरिका में पाई जाती है। इस पद्धति में औपचारिक अथवा नाम मात्र की मुख्य कार्यपालिका (Titular Chief Executive) तथा वास्तविक मुख्य कार्यपालिका (Real chief executive) में कोई अन्तर नहीं होता। अध्यक्षतात्मक पद्धति में केवल एक कार्यपालिका (Singular executive) होती है जो कि एक निश्चित अवधि के लिए चुनी जाती है तथा जो व्यवस्थापिका (Legislature) के प्रति उत्तरदायी नहीं होती। इसमें एक व्यक्ति ही शासन का वास्तविक प्रमुख होता है और उसका कार्य-काल निश्चित होना है। मुख्य कार्यपालिका की मसदीय तथा अध्यक्षतात्मक पद्धतियों के भेद पर प्रकाश डालने हुए प्रो० लस्की (Prof Laski) ने कहा कि

“दोनों पद्धतियों के बीच भेद का सार यह है कि हमारे यहाँ इंग्लैंड में तो व्यवस्थापिका का कार्यपालिका से पृथक् कोई हित (Interest) नहीं होता किन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका में उनके पृथक् होने के कारण व्यवस्थापिका का हित पृथक् ही होता है। अतः हमारे यहाँ लोक सदन (House of commons) का अपने निर्देशक मण्डल (Board of directors) में विश्वास होना चाहिये अन्यथा या तो निर्देशक मण्डल ही नया होगा अथवा ससद (Parliament) ही नहीं बनेगी। किन्तु अमेरिका में . . राष्ट्रपति अर्थात् President किसी भी सदन (House) पर प्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रण नहीं कर सकता। उसे उसको भग करने का अधिकार नहीं होता। वह व्यवस्थापिका को प्रेरित कर सकता है, धमकी दे सकता है और प्रलोभन दिला सकता है। पर अमेरिकी व्यवस्थापिका का जीवन राष्ट्रपति की इच्छा के प्रतिकूल भी स्वतन्त्र रूप से जारी रहता है और दूसरी ओर कांग्रेस (Congress) भी राष्ट्रपति को किसी कार्य के लिये मजबूर नहीं कर सकती।”<sup>1</sup>

उपरोक्त दोनों प्रकार की कार्यपालिकाओं के अतिरिक्त स्विट्जरलैंड तथा सोवियत रूस में अन्य प्रकार की कार्यपालिकाएँ पाई जाती हैं। स्विट्जरलैंड की बहुल कार्यपालिका (Collegial or plural type of executive) में सात सदस्य होते हैं जो कि स्थिति अथवा पद में पूर्णतः बराबर होते हैं। उनमें कोई भी एक दूसरे से श्रेष्ठ नहीं होता। सोवियत रूस में, सिद्धान्त रूप में तो इंग्लैंड तथा भारतवर्ष के नमूने की एक मसदीय व्यवस्था तथा एक मन्त्री-परिषद (Cabinet) पाई जाती है। परन्तु वस्तुतः सोवियत राजनैतिक व्यवस्था में न तो मन्त्री परिषद् का ही कोई महत्व है और न ससद (Parliament) का ही। असल में तो कम्युनिस्ट पार्टी की तानाशाही के अन्तर्गत वहाँ एकदलीय तथा सामन्तशाही व्यवस्था वर्तमान है।

## मुख्य कार्यपालिका के प्रशासकीय कर्तव्य

(Administrative Functions of the Chief Executive)

प्रशासन के प्रमुख के रूप में, मुख्य कार्यपालिका प्रशासन सम्बन्धी किन-किन कार्यों को सम्पन्न करती है? अपने प्रशासकीय संगठनों के प्रधानों (Heads) के रूप में मुख्य कार्यपालिकाओं के प्रबन्ध सम्बन्धी क्या-क्या मुख्य कर्तव्य होते हैं? इस प्रश्न का उत्तर लूथर गुलिक (Luther Gullick) ने दिया है

“मुख्य कार्यपालिका” का क्या कार्य है? वह क्या कार्य करती है? उत्तर है पोस्डकोर्ब (POSDCORB)।

पोस्डकोर्ब (POSDCORB) शब्द अंग्रेजी के कुछ अक्षरों को मिलाकर बनाया गया है जिनका उद्देश्य मुख्य कार्यपालिका के कार्य के विभिन्न कर्तव्यमूलक तन्त्रों की ओर ध्यान आकर्षित करना है और वह इसलिए चुँक “प्रशासन”

(Administration) तथा “प्रबन्ध” (Management) शब्दों में अब कोई विशिष्ट सार नहीं रहा। पोस्टकोर्ब (POSDCORB) शब्द की रचना कुछ अंग्रेजी शब्दों के प्रथम अक्षरों को मिलाकर की गई है।

“योजनाए बनाना” (Planning)—इससे अभिप्राय है कि उन कार्यों की मोटी रूपरेखा तैयार करना जिनका किया जाना आवश्यक है और साथ ही उन तरीकों को भी निश्चित करना जिनके द्वारा उन कार्यों को पूरा किया जाता है।

संगठन करना (Organising)—अर्थात् अधिकारी-वर्ग के ऐसे स्थायी ढाँचे को तैयार करना जिसके द्वारा निश्चित उद्देश्य के लिये काम के उप-विभागों (Subdivisions) की व्यवस्था की जाती है, उनको क्रमबद्ध किया जाता है, उनकी व्याख्या की जाती है और उनमें समन्वय (Coordination) स्थापित किया जाता है।

कर्मचारियों की व्यवस्था करना (Staffing)—स्टाफ अर्थात् सम्पूर्ण कर्मचारी-वर्ग की नियुक्ति, प्रशिक्षण (Training) तथा उनके लिए कार्य करने की अनुकूल दशाओं का निर्माण करना।

निर्देशन करना (Directive)—इससे अभिप्राय है कि प्रशासन सम्बन्धी निर्णयों को करना तथा उन्हीं के अनुरूप कर्मचारियों को विशिष्ट व सामान्य आदेश तथा सूचनाएँ देना और इस प्रकार कार्य का नेतृत्व करना।

समन्वय करना (Coordinating)—अर्थात् कार्य के विभिन्न भागों को परस्पर सम्बन्धित करना और उनमें समन्वय स्थापित करना।

रिपोर्ट देना (Reporting)—इसका अर्थ है कि प्रशासकीय कार्यों की प्रगति के सम्बन्ध में उन लोगों को सूचनाएँ प्रदान करना जिनके प्रति कार्यपालिका (Executive) उत्तरदायी है। इस प्रकार स्वयं को तथा अपने अधीनस्थ कर्मचारियों को अभिलेखों (Records), अन्वेषण तथा निरीक्षण से परिचित रखना।

बजट तैयार करना (Budgeting)—राज्य की आय तथा व्यय का पूरा नेत्रा तैयार करना। इसके अन्तर्गत वित्तीय योजनाएँ तैयार करना, हिसाब-किताब रखना तथा प्रशासकीय विभागों को वित्तीय साधनों के द्वारा अपने नियन्त्रण में रखना आदि बातें सम्मिलित हैं।<sup>1</sup>

मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) के प्रशासन से सम्बन्धित कर्तव्यों के पोस्टकोर्ब (POSDCORB) वर्णन के प्रकाश में अब हम इस बात पर विस्तार से विचार करेंगे कि उसके (मुख्य कार्यपालिका के) वास्तविक कार्य क्या हैं ?

(१) प्रशासकीय नीति का निर्धारण करना (Formulation of the Administrative Policy)—मुख्य कार्यपालिका के कार्यों की पोस्टकोर्ब (POSDCORB) व्याख्या के अनुसार, उसका सबसे पहला कार्य प्रशासकीय नीति में मुख्य रूप से निराकरण करना है। पदाधिकारी अनेक महत्वपूर्ण मामलों के

<sup>1</sup> Luther Gulick, “Notes on the Theory of Organisation,” in Luther Gulick and L. Urner (Eds.) *Papers on the Science of Administration*, p. 13

सम्बन्ध में मुख्य कार्यपालिका से विचार-विमर्श करते हैं तथा उसका परामर्श लेते हैं। मुख्य कार्यपालिका किसी भी सम्बन्धित पदाधिकारी के किसी विशिष्ट कार्य को अनुमोदित अथवा अस्वीकृत कर सकती है। मुख्य कार्यपालिका महत्वपूर्ण प्रशासकीय मामलों पर विभागीय अधिकारियों को परामर्श देकर प्रशासन की नीति का मार्गदर्शन तथा नियन्त्रण करती है। अनेक बार ऐसा होता है कि व्यवस्थापिका (Legislature) विस्तृत प्रश्नों के सम्बन्ध में कोई निर्णय नहीं करती। वह तो केवल कानून के सामान्य सिद्धान्त निर्धारित कर देती है। जब कभी भी ऐसा कोई कानून लागू किया जाता है तो मुख्य कार्यपालिका ही महत्वपूर्ण नीति-सम्बन्धी मामलों का निर्णय करती है और वही व्यवस्थापिका द्वारा उस कानून में छोड़े गये विस्तृत अभावों की पूर्ति करती है। कानून को लागू करने की अवधि के बीच, कार्यपालिका अनेक बार अधिकारियों को यह मलाह देती है कि उन्हें कौन सा काम करना चाहिये और कौन-सा नहीं। इस प्रकार मुख्य कार्यपालिका प्रशासकीय नीति की मुख्य रूप-रेखाएँ निर्धारित करती है तथा उसके क्रियान्वित अथवा निष्पादन (Execution) पर प्रभाव डालती है।

(२) सगठन के विस्तृत रूप का निश्चय करना (Laying down the detail of the organization)—अनेक कानूनों को लागू करने के लिये व्यवस्थापिकाओं (Legislatures) को प्रायः विभागों (Departments), ब्यूरो (Bureaus) आयोगों (Commissions), कार्यालयों (Offices) तथा निगमों (Corporations) की स्थापना करनी पड़ती है। इन इकाइयों (Units) की आन्तरिक सगठन से सम्बन्धित विस्तृत बातों की पूर्ति मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) द्वारा ही की जाती है। वही सगठनों की विगद रूपरेखाएँ निर्धारित करती है जिनके द्वारा कि नीति के लक्ष्य पूरे किये जाते हैं। प्रायः ऐसा होता है कि मुख्य कार्यपालिका को विभागों अथवा निगमों आदि के आन्तरिक सगठन में सुधार, परिवर्तन एवं हेर-फेर करने पड़ते हैं। अनेक बार, प्रशासन को सकटों का सामना करना पड़ता है और ऐसी परिस्थितियों में यह हो सकता है कि मुख्य कार्यपालिका द्वारा नये अभिकरणों (Agencies) की स्थापना की जाये अथवा पहले से ही स्थापित अभिकरणों का पुनर्सगठन किया जाये। इस प्रकार मुख्य कार्यपालिका के सगठनों के विस्तृत रूपों का निर्धारण करती है जिनके द्वारा कि प्रशासन कार्य करता है।

(३) कर्मचारियों की नियुक्ति तथा उन्हें पदच्युत करने का अधिकार (Authority to appoint and remove the personnel)—सभी देशों में राज्य के उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति करने का अधिकार मुख्य कार्यपालिका को प्राप्त होता है। भारत में सभी महत्वपूर्ण पदों की नियुक्तियाँ राष्ट्रपति (President) के द्वारा की जाती हैं। उदाहरण के लिए, राज्यों के राज्यपालों (Governors), राजदूतों (Ambassadors), उच्चतम न्यायालय (Supreme Court) तथा राज्यों के उच्च न्यायालयों (State High Courts) के मुख्य न्यायाधीशों एवं न्यायाधीश

(Judges), सघीय लोकसेवा आयोग (Union Public Service Commission) के अध्यक्ष एवं सदस्यों की नियुक्तियाँ। मुख्य कार्यपालिका जिन पदाधिकारियों की नियुक्ति करती है उनको पदच्युत करने का भी अधिकार प्राप्त होता है। भारत के संविधान (Constitution) में उल्लिखित शर्तों के अन्तर्गत, उन उच्च पदाधिकारियों को पदच्युत करने का अधिकार मुख्य कार्यपालिका को प्राप्त होता है जिन्हें कि वह नियुक्त करती है।

निम्न श्रेणी के प्रशासकों अथवा कर्मचारियों की भर्ती लोक-सेवा आयोग द्वारा की जाती है। मुख्य कार्यपालिका के प्रभाव क्षेत्र से बाहर के कर्मचारियों का चुनाव प्रतियोगिता परीक्षा (Competitive Examination) के द्वारा किया जाता है।

(४) निर्देश एवं आदेश जारी करने का अधिकार (Authority of issue Directions and Commands)—किसी संगठन में काम करने की प्रेरणा निर्देशों एवं आदेशों से प्राप्त की जाती है। मुख्य कार्यपालिका का यह कर्त्तव्य है कि वह यह देखे कि कानून समुचित रीति में क्रियान्वित किये जा रहे हैं या नहीं, और सरकार का प्रत्येक अभिकरण (Agency) एवं विभाग (Department) ठीक प्रकार से कार्य कर रहा है या नहीं। वही विभिन्न विभागीय अध्यक्षों (Departmental heads) को विशिष्ट एवं सामान्य निर्देश जारी करती है जिससे कि प्रशासन का कार्य उचित रूप में चलता रहे। निर्देश एवं आदेश जारी करके वह प्रशासन का नेतृत्व करती है। जब हस्तक्षेप करना आवश्यक हो जाता है तो उसे हस्तक्षेप भी करना पड़ता है। जब उसके पथ-प्रदर्शन की माँग होती है तो उसे पथ-प्रदर्शन करना पड़ता है। ये निर्देश (Directions) अधिशासी आज्ञाओं (Executive orders), घोषणाओं, पत्रों एवं परिपत्रों (Circulars) आदि का रूप ले लेते हैं। इन्हीं आज्ञाओं, निर्देशों तथा सूचनाओं के द्वारा मुख्य कार्यपालिका देश की प्रशासकीय मशीनरी पर प्रभावपूर्ण रीति में अपना प्रभुत्व एवं नियन्त्रण स्थापित करती है।

(५) प्रशासकीय संगठन के सम्पूर्ण कार्यों में समन्वय स्थापित करना (Coordination of the whole administrative organisation)—प्रशासनिक संगठनों के कार्यों में समन्वय स्थापित करना—मुख्य कार्यपालिका का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य है। प्रशासन को एक एकीकृत संगठन के रूप में ही अपना कार्य करना चाहिए। मैरिटों अधिकारी, संगठन तथा कार्यालय प्रशासन के कार्य में व्यस्त रहते हैं। उनकी क्रियाओं में उचित रूप में समन्वय किया जाता है कि जिससे उनमें परस्पर विरोधी भी प्रकार का टकराव एवं दाहजव उत्पन्न न हो। मुख्य कार्यपालिका को विभिन्न विभागों (Departments) की भिन्न-भिन्न क्रियाओं में परस्पर सम्पर्क एवं समन्वय स्थापित करना पड़ता है। उन्हीं विभिन्न प्रशासकीय विभागों के सम्बन्धों की सुव्यवस्था उनमें परस्पर एकरता कायम करनी पड़ती है। वहीं विभिन्न विभागों के परस्पर विवादों एवं मतभेदों को सुलझाने का अन्तिम आश्रय है।

सम्पूर्ण प्रशासकीय मशीनरी के सुचारु एवं कुशल संचालन के लिए उसके कार्यों में समन्वय स्थापित करना अत्यन्त आवश्यक है। मुख्य कार्यपालिका का यह एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य है।

(६) सम्पूर्ण प्रशासन के कार्यों का निरीक्षण करना और उन पर नियन्त्रण रखना (Supervision and control of the functions of the whole administration) — प्रशासन के प्रधान के रूप में मुख्य कार्यपालिका का यह अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य है। विभिन्न प्रशासकीय अभिकरणों तथा विभागों की कार्य प्रणाली से सम्बन्धित सभी जानकारी उनको प्राप्त होनी चाहिये। जब कभी भी वह आवश्यक समझे, उसे जाँच पड़ताल करने की आज्ञा देने का अधिकार होता है। वह प्रशासकीय विभागों से उनके कार्यों से सम्बन्धित किसी भी प्रकार की जानकारी, अभिलेख (Record) कागजात अथवा फाइलें माँग सकती है। निरीक्षण तथा नियन्त्रण का यह कार्य इसलिए अत्यन्त महत्वपूर्ण होता है क्योंकि मुख्य कार्यपालिका अपनी काफी मत्ता अधीनस्थ अधिकारियों को सौंप देती है। अतः उसका कर्तव्य है कि वह यह देखे कि उसने जो अधिकार हस्तान्तरित किये हैं कहीं उनका दुरुपयोग तो नहीं किया जा रहा है। मुख्य कार्यपालिका को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वह राज्य (State) के किसी भी विभाग, बोर्ड, ब्यूरो अथवा आयोग (Commission) के कार्यों तथा प्रबन्ध की किसी भी समय देखभाल तथा जाँच पड़ताल कर सके। यह कार्य वह या तो स्वयं कर सकती है अथवा इसी कार्य के लिए नियुक्त किये गये एक अथवा अधिक व्यक्तियों द्वारा सम्पन्न करा सकती है। भूतकाल में सरकारी विभागों, सरकारी निगमों (Public corporations) के कार्यों तथा उच्च अधिकारियों के आचरण (Conduct) की जाँच पड़ताल करने के लिये भारत सरकार द्वारा अनेक जाँच समितियों (Enquiry Committees) एवं आयोगों (Commissions) की नियुक्तियाँ की जा चुकी हैं। इनमें सबसे महत्वपूर्ण जाँच जीवन बीमा निगम (Life Insurance Corporation) के कार्यों के सम्बन्ध में जस्टिस एम० सी० छागला द्वारा की गई थी। मुख्य कार्यपालिका सम्बन्ध विभागों (Departments) से किसी भी प्रकार की जानकारी एवं रिपोर्ट माँग सकती है। मुख्य कार्यपालिका के इस कर्तव्य का उल्लेख करते हुए विलौबी (Willoughby) ने लिखा है

“महा-प्रबन्धक (General manager) का यह प्रमुख कर्तव्य है कि वह नियमित समयान्तरो के पश्चात् अपने निर्देशक मण्डल (Board of directors) के सम्मुख तत्कालीन परिस्थितियाँ एवं आवश्यकताओं के बारे में तथा इस विषय में पूर्ण व विस्तृत विवरण प्रस्तुत करे कि भूतकाल में उसके द्वारा तथा उसके अधीनस्थ कर्मचारियों द्वारा विभिन्न क्षेत्रों में प्रशासन कार्य किस प्रकार चलाया गया और यदि उसको यह कार्य उचित ढंग में करना है तो उसके लिए जरूरी है कि वह स्वयं अपने अधीनस्थ कर्मचारियों में वह सब विस्तृत सामग्री प्राप्त करे जिसकी कि उसे आवश्यकता है। ऐसा करने के लिए यह भी आवश्यक है कि उसे पर्याप्त अधिकार प्राप्त हों जिससे कि वह उपबन्ध की जाने वाली सामग्री एवं जानकारी की प्रकृति तथा उसको

प्रस्तुत किये जाने की विधि का निर्धारण कर सके। यह भी वाछनीय है कि अधीनस्थ कर्मचारियों द्वारा प्रस्तुत किये जाने वाले अनेक प्रतिवेदनो (Reports) का मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) के प्रतिवेदन से प्रत्यक्ष सम्बन्ध हो और मुख्य कार्यपालिका को यह अवसर प्रदान किया जाये कि वह उनके प्रतिवेदनो पर अपनी टीका टिप्पणी कर सके तथा यह प्रकट कर सके कि वह प्रतिवेदनो में दिये गये उनके विवरण एवं सिफारिशो से कहाँ तक सहमत है तथा कहाँ तक उनका समर्थन करती है। किन्तु ऐसा विवरण प्रस्तुत न किये जाने की स्थिति में, एक ओर तो मुख्य कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका के बीच वैसा स्पष्ट सम्बन्ध कायम न हो पायेगा जैसा कि होना चाहिये और विभिन्न क्षेत्रों के व्यावहारिक प्रशासन के सम्बन्ध में भ्रम उत्पन्न होगा।”<sup>1</sup>

(७) बजट बनाना अथवा वित्तीय प्रबन्ध पर नियन्त्रण करने का अधिकार (Budgeting or the Authority to Control the management of Finance) — मुख्य कार्यपालिका को वित्तीय स्थितियों के सम्बन्ध में भारी सत्ता प्राप्त होती है। बजट तैयार करना, व्यवस्थापिका (Legislature) के सम्मुख उसको प्रस्तुत करना और व्यवस्थापिका द्वारा अनुमोदन होने के पश्चात् उसको क्रियान्वित करना — ये मुख्य कार्यपालिका के कर्तव्य हैं। वह वित्तीय योजनाएँ तथा वित्तीय नीतियों का निर्माण करती है और इस प्रकार वह वित्तीय क्षेत्र में देश का नेतृत्व करती है।

मुख्य कार्यपालिका के प्रशासन से सम्बन्धित कार्यों की उपरोक्त सूची से यह स्पष्ट है कि उसे व्यापक तथा महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करने होते हैं तथा राज्य की प्रशासनिक मशीनरी का उचित गति में कार्य कर सकना मुख्य कार्यपालिका के ठोस निर्णयों, प्रेरणाओं तथा नेतृत्व कर सकने की उसकी समता पर निर्भर होता है। अतः देश का एक अत्यन्त योग्य व्यक्ति ही मुख्य कार्यपालिका के इन कार्यों को सम्पन्न कर सकता है।

(Parliament) तथा दल (Party) से भी सम्बन्ध रखना एवं व्यवहार करना पड़ता है। उसे समाचार-पत्रों तथा सार्वजनिक सभाओं के आलोचनात्मक प्रहारों से प्रशासन को बचाये रखना होता है। उसे ससद के सदस्यों तथा विभिन्न राजनैतिक दलों की आलोचनाओं का भी सामना करना पड़ता है। अपने विचारों व मतों को जनता तक पहुँचाने के लिए उसे सचार के साधनों का भारी उपयोग करना पड़ता है। जैसा कि जॉन ए० वीग (John A. Vieg) ने कहा है “योग्यतम सहायकों के होने के बावजूद भी, इस बात की ओर व्यक्तिगत ध्यान देना राष्ट्रपति (President) का कर्तव्य होगा कि वह कितना सार्वजनिक प्रचार करना चाहते हैं तथा राजनैतिक ज्ञान प्रदान करने वाली कितनी सेवाओं की व्यवस्था की आवश्यकता समझते हैं। इस बात पर जोर देने की आवश्यकता नहीं है कि जहाँ तक उसके द्वारा विभिन्न साधनों का प्रत्यक्ष उपयोग किये जाने का सम्बन्ध है, बुद्धिमानी इसी में है कि वह प्रचार व कथन सम्बन्धी अपने विशिष्ट गुणों का अधिकतम उपयोग कर तथा अपनी कमियों को न्यूनतम कर दे।”<sup>1</sup> इस प्रकार मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) को जनता के सन्मुख प्रशासन का प्रतिनिधित्व करना पड़ता है। मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका को राजनैतिक नेता (Political leader) तथा प्रशासन के प्रधान (Head of Administration) के द्विमुखी कार्य सम्पन्न करने पड़ते हैं। इस द्विमुखी प्रकृति (Dual nature) के विषय में लिखते हुए प्रोफेसर व्हाइट (Prof White) ने कहा है

‘एक प्रजातन्त्रीय देश में राजनीति तथा प्रशासन का समन्वय होना आवश्यक है और अनुकूल परिस्थितियों के अन्तर्गत ऐसा निष्पादक अथवा ऐसी कार्यपालिका इस कार्य को अच्छी प्रकार सम्पन्न कर सकती है। यहाँ इस बात का उल्लेख करना भी उचित है कि प्रजातन्त्रीय व्यवस्था उत्तरदायी नेतृत्व की आवश्यकता होती है और उनकी नीति को प्रशासन के कारण कोई ठेस नहीं पहुँचेगी। राजनैतिक निष्पादकों (Political executives) का यह विशिष्ट कर्तव्य है कि वे प्रशासकीय निर्देशन तथा प्रेरणा शक्ति प्रदान करें तथा सरकार की व्यवस्थापिका व कार्यपालिका शाखाओं के बीच समन्वय स्थापित करें और जनता के एक अभिकरण (Agency) के रूप में उन लोगों के प्रशासन की रक्षा भी करें जो इसको एक दल (Party) का केवल एक उपासक (Adjunct) मात्रा समझते हैं।’<sup>2</sup>

मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका को प्रशासन से सम्बन्धित अनेक बातों का निपटारा करना पड़ता है और प्रशासकीय कार्यक्षमता एवं कुशलता बहुत हद तक उनके निर्णयों पर ही निर्भर रहती है। यह उसकी जिम्मेवारी है कि वह देखे कि अन्य लोग उचित रीति तथा कुशलता के साथ अपना कार्य कर रहे हैं या नहीं। अतः उनमें व्यक्तियों को पंगवने व समझने की योग्यता होनी चाहिये। उसके अन्दर

सार्वभौमिक उत्सुकता (Catholic curiosity) होनी चाहिये। उसे अनेक कार्य करने होते हैं और उससे यह आशा नहीं की जाती कि वह हर एक बात के बारे में कार्य कुछ जानता होगा। उसे विशेषज्ञों (Specialists) के साथ काम करना होता है। “परन्तु उसे प्रत्येक चीज के बारे में पर्याप्त जानकारी होनी ही चाहिये जिससे वह यह जान सके कि ऐसे आदमी कहां से प्राप्त किये जायें जो कि किसी विशिष्ट कार्य के बारे में अत्यधिक ज्ञान रखते हों तथा जिन्होंने अपने विशिष्ट क्षेत्रों में विकास के क्रम को बराबर जारी रखा हो।”<sup>1</sup>

मुख्य निष्पादक में आत्म-निर्भरता (Self-reliance) का गुण होना चाहिये जिससे कि वह शीघ्रता के साथ निर्णय करने में समर्थ हो सके। उसमें इतनी योग्यता भी होनी चाहिये कि वह अन्य लोगों से राजभक्ति या निष्ठा प्राप्त कर सके, अर्थात् उसके प्रयत्न मानवीय, सहानुभूति तथा स्नेहपूर्ण होने चाहिये। चरित्र (Character), बुद्धिमानी, निर्णय करने में शीघ्रता, अच्छा स्वभाव, आकर्षक व्यक्तित्व, कार्य के प्रति रुचि, अधीनस्थ कर्मचारियों में विश्वास उत्पन्न कर देने की क्षमता—ये वे कुछ गुण हैं जो मुख्य निष्पादक कार्यपालिका (Chief Executive) को एक सफल प्रशासक बना देते हैं।

**मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका का कार्यालय**  
(The Office of the Chief Executive)

इसके अतिरिक्त, मुख्य कार्यपालिका प्रत्येक मामले पर विस्तार से विचार नहीं कर सकती। अतः कार्यों का सूक्ष्म परीक्षण करने की प्रक्रिया (Sifting process) का आश्रय लिया जाता है जिसके द्वारा कि कम महत्वपूर्ण मामलों के निर्णय मन्त्रि परिषद् से बहार ही कर दिये जाते हैं। उसके कार्यालय अथवा "सामान्य कर्मचारी वर्ग" को 'फिल्टर' और 'फनल' (filter and funnel) के रूप में कार्य करना होता है। इसका कार्य है कि यह मुख्य कार्यपालिका को इस योग्य बना दे कि वह छोटी-छोटी तथा आवश्यक बातों में अपना समय नाट किये बिना ही महत्वपूर्ण मामलों को निपटा सके।

प्रोफेसर एल. डी. व्हाइट (L. D. White) ने ऐसे कार्यालय के निम्न उद्देश्य बताये हैं

(१) मुख्य कार्यपालिका को पूर्ण तथा नवीनतम बातों एवं घटनाओं से परिचित रखना।

(२) समस्याओं के सम्बन्ध में पूर्व-विचार करने में तथा भावी कार्यक्रमों की योजनाएँ बनाने में उसकी सहायता करना।

(३) इस बात का प्रबन्ध करना कि वे मामले, जिन पर कि कार्यपालिका को निर्णय देना है, उसके पास गीघ्रता के साथ तथा ऐसी दशा में पहुँच जाये कि जिससे वह उन पर बिना देर किये विवेकपूर्ण निर्णय कर सके तथा साथ ही, कार्यपालिका को अविचारपूर्ण व जल्दबाजी के निर्णयों से बचाये रखना।

(४) ऐसे प्रत्येक मामले को अलग रखना जिस पर कि आमतौर पर व्यवस्था के अन्तर्गत बाहर निर्णय हो सकता है।

(५) उसका समय नष्ट होने से बचाना।

(६) स्थिर नीति तथा कार्यपूर्ति के निर्देशन सहित ऐसे उपाय करना कि जिसमें अधीनस्थ कर्मचारी उसके निर्णयों को माने तथा उन्हें क्रियान्वित करें।

बजट तैयार करना—मुख्य कार्यपालिका का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कर्तव्य है। विशेषज्ञों तथा तकनीकी ज्ञान प्राप्त व्यक्तियों की सहायता के बिना वह इस कार्य को पूरा नहीं कर सकती। इन्हीं सब कारणों से प्रत्येक मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) को एक 'सामान्य कर्मचारी वर्ग' (General staff) की आवश्यकता होती है जो कि कार्यों को सम्पन्न करने में उसकी सहायता कर सके।

यह कार्यालय एक ऐसा अंग होगा जिसके द्वारा कि मुख्य कार्यपालिका अपने कार्यों को सम्पन्न करेगी तथा अपनी शक्तियों (powers) का प्रयोग करेगी। यह कार्यालय ऐसे प्रलेख (documents) तथा सूचनाएँ एकत्र करेगा जिनके आधार पर मुख्य कार्यपालिका प्रशासकीय निर्णय करेगी। यह कार्यालय मुख्य कार्यपालिका

के निर्णय सम्बद्ध विभागों (Departments) को प्रेषित भी करेगा । यह सम्बद्ध विभागों के सन्मुख मुख्य कार्यपालिका की आज्ञाओं (orders) की व्याख्या करेगा जिससे कि वे समुचित रीति से उनको लागू कर सकें । इस प्रकार यह कार्यालय मुख्य कार्यपालिका की आँखों, कानों तथा हाथों का कार्य करेगा, जिनकी सहायता से वह प्रशासन का निर्देशन, निरीक्षण तथा नियन्त्रण करेगी ।

### संयुक्त राज्य अमेरिका में मुख्य निष्पादक का कार्य

(Office of the Chief Executive in the United States of America) .

संयुक्तराज्य अमेरिका के राष्ट्रपति (President) का अपना प्रशासनिक स्टाफ होता है जो कि उसके विविध कार्यों की पूर्ति में उसकी सहायता करता है । प्रशासकीय प्रबन्ध के लिये स्थापित राष्ट्रपति की समिति (President's committee on Administrative Management) (१९३७) ने दृढ़ता के साथ यह सिफारिश की थी कि ऐसे निष्पादन कार्यालय (Executive office) की स्थापना होनी चाहिए , और मन् १९३६ में राष्ट्रपति ने उस सिफारिश की मुख्य बातों को लागू किया । जैसा कि प्रब है, राष्ट्रपति के निष्पादन कार्यालय (स्टाफ) में ह्वाइट हाउस कार्यालय (White House office), वजट विभाग (Bureau of the Budget), आर्थिक सलाहकार परिषद् (Council of economic advisers) तथा अनेक अन्य

सम्पन्न करता है “वजट विभाग, जब भी राष्ट्रपति का निर्देश होगा तभी, विभागों (Department) तथा संस्थानों (Establishments) का सविस्तृत अध्ययन करेगा जिससे कि राष्ट्रपति इस बात का निर्णय करने में समर्थ हो सके कि निम्नलिखित के द्वारा में (लोक सेवाओं को सम्पन्न करने के कार्य अधिक मितव्ययता तथा कुशलता लाने के उद्देश्य से) क्या-क्या परिवर्तन किये जाने चाहियें, (१) ऐसे विभागों अथवा संस्थानों के तत्कालीन संगठन क्रियाओं एवं कार्य की रीतियों के द्वारा में, (२) उसके निमित्त किये जाने वाले विनियोजन (Appropriations) के द्वारा में, (३) विशिष्ट क्रियायें विशिष्ट सेवाओं को सौंपने के द्वारा में, अथवा (४) सेवाओं के पुनर्वर्गीकरण के द्वारा में।” इस प्रकार वजट विभाग (Bureau of the Budget) के माध्यम से राष्ट्रपति विभिन्न विभागों के सम्बन्ध में पूर्ण जानकारी प्राप्त कर सकता है और अपने आपको इस बात से आश्वस्त कर सकता है कि वे विभाग मन्तोपजनक रूप में कार्य कर रहे हैं। आर्थिक सलाहकार परिषद्, जिसका निर्माण कांग्रेस (Congress) द्वारा सन् १९४६ में किया गया था, राष्ट्रपति को आर्थिक समस्याओं के द्वारा में जानकारी एवं परामर्श प्रदान करती है और राष्ट्रपति द्वारा कांग्रेस में प्रस्तुत किये जाने वाले वार्षिक आर्थिक प्रतिवेदन (Economic Report) के तैयार करने में विशेष रूप से उसकी सहायता करती है। ‘ये तीनों स्टाफ संगठन, जिनका कि ऊपर उल्लेख किया गया है, राष्ट्रपति को वह सम्पूर्ण सहायता प्रदान नहीं करते जितनी कि उसे आवश्यकता होती है, परन्तु वे राष्ट्रपति के लिए यह सम्भव बना देते हैं कि वह उन व्यापक उत्तरदायित्वों एवं कार्यों को कुछ निश्चिन्तता के साथ पूरा कर सके जो कि अपने पद के कारण उसे करने होते हैं। स्टाफ के सदस्य सूचना तथा आकड़े एकत्र करते हैं तथा उन पर विचार करते हैं, योजनायें बनाते हैं तथा उन्हें राष्ट्रपति के सम्मुख प्रस्तुत करते हैं, राष्ट्रपति को परामर्श देते हैं तथा उसके साथ विचार-विनिमय करते हैं, प्रशासकीय नियम तथा कानून बनाते हैं, और अनेक तरीकों में, जैसा कि राष्ट्रपति उन्हें निर्देश करना है, वे सरकार की निष्पादन भुजा (Executive arm) के रूप में कार्य करते हैं। ये व्यक्ति राष्ट्रपति को उन उत्तरदायित्वों एवं कार्यों में सुबल नहीं करते, जो मुख्य प्रशासक (Chief administrator) के रूप में उसे पूरे करने होते हैं। पर वे इतना अवश्य करते हैं कि अनेक बातों के विषय में सलाह देकर तथा राष्ट्रपति को उच्चराष्ट्र का परामर्श प्रदान करके, उनके लिए यह सम्भव बना देते हैं कि वह सर्वोच्च प्रशासक (Supreme administrator) के रूप में अपने दायित्वों को पूरा कर सकें।”<sup>1</sup>

देती है, उनके समय-विभाग (Time table) तथा समदीय विधियों व उपायों का निर्धारण करती है।

(२) प्रतिरक्षा समिति (Defence Committee)—यह समिति शान्ति तथा युद्धकालीन प्रतिरक्षा से सम्बन्ध रखती है।

(३) लार्ड प्रेसीडेंट की समिति (The Lord President's Committee)—यह केवल सामाजिक सेवाओं के बारे में अपनाई जाने वाली सिविल नीति से सम्बन्धित एक प्रकार की उपमन्त्री-परिषद् (Sub Cabinet) है।

(४) आर्थिक नीति समिति (The Economic Policy Committee)—इसका सम्बन्ध आर्थिक मामलों से होता है।

(५) उत्पादन समिति (Production Committee)—इसका सम्बन्ध घरेलू उपयोग तथा निर्यात के लिए सरकार के विनिर्माण कार्यक्रमों (Manufacture programmes) से होता है।

इस प्रकार, मन्त्रि-परिषद् अपने कार्य में इन पाँच स्थायी समितियों तथा लगभग २० या ३० तदर्थ समितियों में सहायता लेती है।

## सचिवालय

### (The Secretariat)

मन्त्रि-परिषद् सचिवालय का सम्बन्ध मन्त्रि-परिषद् की बैठकों (Meetings) के लिए कार्यसूची (Agenda) तैयार करने से होता है। यह मन्त्रि-परिषद् की बैठकों के कागजातों तथा निर्णयों को सुरक्षित भी रखता है। सचिवालय में एक सचिव (Secretary), एक उप-सचिव (Deputy secretary), प्रत्येक निजी सचिवों (Private secretary) सहित, दो अवर-सचिव (Under secretaries), केन्द्रीय सांख्यिकीय कार्यालय का निदेशक (Director of the Central Statistical Office), तीन महायक सचिव (Assistant Secretaries), एक मुख्य लिपिक (Chief Clerk) और स्थापना अधिकारी (Establishment Officer) तथा एक अधीनस्थ स्टाफ (Subordinate Staff) होता है। मन्त्रि-परिषद् की बैठकों में केवल सचिव ही उपस्थित रहता है। मन्त्रि-परिषद् को अपने कार्यों को सम्पन्न करने में सचिवालय में अत्यधिक सहायता मिलती है।

मन्त्रि-परिषद् सचिवालय की उपयोगिता के बारे में लिखते हुए प्रो० हरमन फिन्जर ने कहा कि "मन्त्रि-परिषद् को या उसकी समितियों को अथवा पृथक्-पृथक् मन्त्रियों को जब भी आवश्यकता होती है विशेषज्ञों की सहायता मिलती है और अपनी समस्या के अनुसार वे उस सहायता का उपयोग करते हैं। यह सहायता सूक्ष्म निरीक्षण द्वारा प्राप्त किये गए नया छेद हुआ तथ्यों (Facts) एवं विचारों (Ideas) के रूप में मन्त्रि-परिषद् तक पहुँचती है। फिर वहाँ से, मार्गदर्शन, परामर्श एवं तथ्यों के इच्छुक, वास्तव के नया नीचे के विभागीय अधिकारियों को नीतियों तथा इच्छाओं के रूप में प्रेषित कर दी जाती है।"<sup>1</sup>

## भारत में मन्त्रि-परिषद् सचिवालय (Cabinet Secretariat in India)

इंग्लैंड की तरह, हमारे देशों में भी मन्त्रि-परिषद् सचिवालय है जो कि मन्त्रि-परिषद् तथा उसकी विभिन्न समितियों के विचार-विनिर्णयों तथा निर्णयों (Decisions) के अभिलेख (Records) रखता है, विभिन्न समितियाँ जैसे प्ररक्षा समिति (Defence Committee), संयुक्त नियोजन समिति (Joint Planning Committee), आर्थिक समिति (Economic Committee), विदेशी मामलों की समिति (Foreign Affairs Committee) तथा मन्त्रि-परिषद् की नियुक्ति उप-समिति (Appointment sub-committee)। सचिवालय की संगठन रचना इस प्रकार है—(१) प्रधान सचिवालय (Main Secretariat), (२) संगठन तथा प्रणाली सभाग (Organisation and Method Division), (३) सैनिक प्रशाखा (Military Wing) और (४) आर्थिक प्रशाखा (Economic Wing)।

(१) मन्त्रि-परिषद् सचिवालय का अध्यक्ष एक सचिव (Secretary) होता है। उसकी सहायता के लिए एक संयुक्त सचिव (Joint secretary), एक उप-सचिव, ४ अवर सचिव (Under secretaries) तथा २ अनुभाग अधिकारी (Section officers) होते हैं। प्रधान सचिवालय की चार शाखाएँ होती हैं (क) मन्त्रि-परिषद् शाखा (Cabinet Branch), (ख) समन्वय शाखा (Coordination Branch), (ग) प्रशासन शाखा (Administration Branch), तथा (घ) सामान्य शाखा (General Branch)।

(२) संगठन तथा प्रणाली सभाग (Organisation and method Division)—इस सभाग की स्थापना मार्च १९५४ में की गई थी। इस सभाग का एक निर्देशक (Director) है जो कि भारत सरकार के स्थापना अधिकारी (Establishment officer) के रूप में तथा गृह-मन्त्रालय में संयुक्त सचिव के रूप में भी कार्य करता है। निर्देशक एक अधिकारी से सहायता लेता है जिसे कि “निर्देशक का सहायक” (Assistant to the Director) कहा जाता है। सन् १९५५ में एक उप-निर्देशक (Deputy Director) का पद भी बना दिया गया था। विभिन्न मन्त्रालयों (Ministries) तथा विभागों (Departments) में संगठन तथा प्रणाली इकाइयाँ (कोष्ठ) O and M units (cells) बने होते हैं जिनके द्वारा इस सभाग (Division) का कार्य चलाया जाता है। संगठन तथा प्रणाली सभाग ने सन् १९५४-५५ के अपने प्रतिवेदन (Report) में अपने कार्यों की योजना की रूपरेखा बनाई। इसके उद्देश्य ये हैं

(क) सभी सम्बन्धित विभागों, कार्यालयों तथा मन्त्रालयों को उनमें पाई जाने वाली अकुशलताओं तथा उनके सुधार की आवश्यकता एवं क्षेत्र के बारे में सचेत रखना।

(ख) कार्यों को निबटाने से सम्बन्धित तथ्यों (Facts) का पता लगाना तथा यह देखना कि वास्तव में गलती कहाँ है और क्या है, काम में देरी के कारणों की

छानबीन करना और यह देखना कि वे कौन से तत्व हैं जो कि काम में कुशलता व क्षमता लाने में बाधक बनते हैं।

(ग) सुधार के लिए उपयुक्त उपाय बनाना तथा उन्हें क्रियान्वित करना।

(३) सैनिक प्रशाखा (The Military Wing)—इस प्रशाखा का मन्त्रि-परिषद् की प्रतिरक्षा समिति (Defence Committee of the Cabinet), प्रतिरक्षा मन्त्री की समिति (Defence Minister's Committee), स्टाफ समिति के प्रमुख (Chief of the Staff Committee), प्रधान कार्मिक अधिकारी की समिति (Principal Personnel Officer's Committee), प्रधान मभरग अधिकारी की समिति (Principal Supply Officer's Committee), संयुक्त नियोजन समिति (Joint Planning Committee), संयुक्त प्रशासन नियोजन समिति (Joint Administration Planning Committee) व संयुक्त गुप्त वार्ता समिति (Joint Intelligence Committee) आदि की बैठकों के सचिवालय सम्बन्धी कार्य (Secretariat work) में है।

(४) आर्थिक प्रशाखा (The Economic Wing)—यह प्रशाखा मन्त्रि-परिषद् की आर्थिक, उत्पादन व वितरण समिति तथा अर्थसचिवों की समिति (Committee of Economic Secretaries) आदि के सचिवालय सम्बन्धी सम्पूर्ण कार्य के लिए उत्तरदायी होती है।

मन्त्रि-परिषद् सचिवालय तथा सचिव के विषय में रुथनास्वामी (Ruthnaswamy) ने कहा है कि

“इस स्टाफ की सहायता से मन्त्रि-परिषद् का सचिव (Secretary) भाग्य सरकार के सभी विभागों (Departments) द्वारा ऐसे सभी मामलों में, जिनमें कि मन्त्रि-परिषद् अथवा मन्त्रि-परिषद् का नेता, प्रधान-मन्त्री (Prime Minister) रुचि लेते हैं समन्वय (Coordination) उत्पन्न करने तथा समय पर कार्यवाही किये जाने के अपने कर्तव्य को पूरा करता है। अंग्रेजी नमूने के अनुसार, उससे यह आशा की जाती है कि वह सिविल सेवा (Civil service) तथा सिविल कर्मचारियों के परामर्श-दाता (Adviser) व वृद्ध मार्गदर्शक के रूप में कार्य करे। वह अपने सचिवालय के सहयोग में विभिन्न विभागों को जोड़ने वाली कड़ी मिट्टी होगा तथा विभागों के मध्य एक प्रकार के अन्तर्मांचार मार्ग के रूप में कार्य करेगा। अपनी सर्वप्रमुख स्थिति के कारण चूंकि वह सिविल सेवा का प्रधान (Head) होता है अतः इस नाते उसका यह एक बहुत बड़ा कर्तव्य होगा कि वह मण्डल तथा सेवाओं के कार्मिक वर्ग में ऐसा सुधार करे कि जिसमें वे उन उच्च तथा उत्तरदायित्वपूर्ण कर्तव्यों को पूरा कर सकें जो कि उन्हें सौंपे गये हैं। मन्त्रि-परिषद् का सचिव एक सर्वोच्च श्रेणी का प्रशासक होना चाहिए जिसका चुनाव प्रेरणा (Initiative), शक्ति (Energy), चतुराई तथा बहुविध अनुभव (Experience) सम्बन्धी विशिष्ट गुणों एवं योग्यताओं के आधार पर किया जाना चाहिए।”<sup>1</sup>

## संगठन की कुछ सामान्य समस्याएँ (Some General Problems of Organization)

व्यक्ति हो अथवा सरकार (Governments), जब वे कुछ उद्देश्यों की पूर्ति के लिए कोई भी कार्य करते हैं तो उसके लिए नये संगठनों (Organisations) का निर्माण करते हैं। जब कभी भी सरकारें यह अनुभव करती हैं कि कोई विभाग (Department) कुशलतापूर्वक कार्य नहीं कर रहा है तो वे उसका पुनर्गठन करती हैं। जब कोई संगठन अपने उद्देश्यों की प्राप्ति में असफल रहता है तभी वह पुनर्गठन के आक्रमण का शिकार बनता है। प्रायः लोग इस बात का गेना रोते हैं कि सरकार इस कारण कुशलता एवं दक्षतापूर्वक कार्य नहीं कर रही है क्योंकि इसका संगठन वैज्ञानिक व व्यवस्थित नहीं है। व्यक्तिगत अथवा वर्गीय क्रियाओं के लिए संगठन के व्यापक महत्व पर दृष्टिपात करने से यह प्रश्न पैदा होता है कि संगठन से हमारा अभिप्राय क्या है? संक्षिप्त ऑक्सफोर्ड शब्दकोष (Concise Oxford Dictionary) में 'संगठन करने' (To organize) की परिभाषा इस प्रकार दी गई है—'किसी चीज का व्यवस्थित ढाँचा बनाना' (To give orderly structure to) अथवा 'किसी चीज का आकार निश्चित करना तथा उसको कार्य करने की स्थिति में लाना' (To frame and put into working order)। इस प्रकार शब्दकोष के अर्थ के अनुसार, "किसी चीज के परस्परश्रित भागों (parts) को सम्बन्धित करने के कार्य को 'संगठन' की सजा दी गई है जिससे कि प्रत्येक भाग को विशिष्ट कार्य मिल जाये और वह सम्पूर्ण भागों से सम्बन्ध रखता हुआ उस कार्य को सम्पन्न कर सके।" संगठन का अर्थ है कि कर्मचारीवर्ग के कार्य तथा उत्तरदायित्व इस प्रकार व्यवस्थित कर दिये जायें कि वे उस उद्देश्य को पूरा कर सकें जिसके लिए वे एक साथ मिलने को सहमत हुये थे। जब कभी भी कुछ व्यक्ति कुछ उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए एक साथ मिलते हैं तो उन्हें एक आयोजनाबद्ध तरीके से कार्य करना होता है और इसी को संगठन कहा जाता है। उनके कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों का पृथक्-पृथक् निर्धारण कर दिया जाता है और उनकी क्रियाओं में समुचित रूप से समन्वय (Coordination) स्थापित किया जाता है। किसी भी कार्य अथवा आयोजना (Project) के सुचारु संचालन के लिए एक अच्छे संगठन का होना अत्यन्त आवश्यक है। खराब अथवा निरूपित संगठन का परिणाम यह होता है कि कार्यों में परस्पर संघर्ष तथा उद्देश्यों के बारे में भ्रम उत्पन्न हो जाता है और कार्य की गति में पक्षाघात (लकड़े)

जैसी स्थिति पैदा हो जाती है। ग्लेडन (Gladden) के मतानुसार, “संगठन का सम्बन्ध किसी उद्यम में लगे हुये व्यक्तियों के परस्पर सम्बन्धों के उस आकार अथवा रूप में है जिसका निर्माण इस प्रकार किया जाना चाहिये कि जिससे वे उस उद्यम के कार्यों को पूरा कर सकें।”<sup>1</sup> इसी प्रकार प्रोफेसर गॉस के कथनानुसार, “किसी सामूहिक कार्य में लगे हुए व्यक्तियों तथा वर्गों के प्रयत्नों एवं उनकी क्षमताओं को ऐसे तरीके से परस्पर सम्बन्धित करने का नाम ही संगठन है जिससे कि कम से कम संघर्ष पैदा हुआ ही वाञ्छित उद्देश्य पूरा हो सकें और उन लोगों को, जिनके लिए कि वह कार्य किया जा रहा है तथा उनको जो उस उद्यम अथवा कार्य में लगे हैं अधिकतम मनुष्य-प्राप्त हो सकें।”<sup>2</sup>

साइमन (Simon) ने ‘संगठन’ शब्द की व्याख्या अत्यन्त व्यापक अर्थ में की है। उन्होंने ‘मनुष्यों के एक वर्ग में उनके परस्पर व्यवहारों एवं अन्य सम्बन्धों के जटिल आकार (Complex Pattern) को ही संगठन का नाम दिया है।’<sup>3</sup>

इस प्रकार पृथक्-पृथक् निर्धारित कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों के साथ उन व्यक्तियों का संयुक्त होना संगठन है जो कि कुछ वाञ्छित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए एक साथ मिलाये जाते हैं। कार्यों तथा कर्मचारियों के ऐव्यपूर्ण परस्पर-सम्बन्ध (Inter-relation) का नाम ही संगठन है।<sup>4</sup>

1 E N Gladden, *The Essentials of Public Administration*, 1953, P 185

2 John M Gaus and others, *The Frontiers of Public Administration* 1936 pp 66-7

3 Herbert A Simon, *Administrative Behaviour*, Mac Millan, p XVI  
Definitions of Organization

4 (i) Organization is the arrangement of personnel for facilitating the accomplishment of some agreed purpose through the allocation of functions and responsibilities. It is the relating of efforts and capacities of individuals and groups engaged upon a common task in such a way as to secure the desired objective with the least friction and the most satisfaction to those for whom the task is done and those engaged in the enterprise. *The Frontiers of Public Administration*, John M Gaus, 1936 pp 66-7

(ii) J D Mooney, “Organization is the form of every human association for the attainment of a common purpose” *The Principles of Organization*, p 1

(iii) ‘Organization’ consists of the relationship of individuals to individuals and of groups to groups, which are so related as to bring about an orderly division of labour. Pfiffner, *Public Administration*, p 45

(iv) “by formula organization we mean a planned system of Co-operative effort in which each participant has a recognized role to play and duties or tasks to perform” Simon and Others, *Public Administration*, p 5

(v) Organization is “the formal structure of authority through which work sub-divisions are arranged, defined and co-ordinated for the defined objective” Luther Gullick, *Notes on the Theory of Organization Papers on Science of Administration*, p 13

## संगठन की समस्या के प्रति विभिन्न दृष्टिकोण

(Different Approaches to the Problem of Organization) :

भिन्न-भिन्न व्यक्तियों ने संगठन की समस्या के प्रति भिन्न-भिन्न दृष्टिकोण में विचार प्रगट किये हैं ।

उरविक का दृष्टिकोण—संगठन की समस्या से सम्बन्धित उरविक (Urwick) के विचार 'प्रशासन के तत्व' (The Elements of Administration) नामक उनकी पुस्तक में दिये गये हैं । संगठन के प्रति उनका दृष्टिकोण 'यान्त्रिक अथवा इजीनियरिंग' (Mechanistic or the Engineering) दृष्टिकोण है । एक मोटरगाड़ी का उदाहरण देते हुये उन्होंने कहा कि मनुष्य एक मोटरगाड़ी के बनाने तथा उसके चलाने (Driving) के बीच विल्कुल स्पष्ट रूप से भेद करते हैं । वे उसके निर्माण की प्रक्रिया को विभिन्न नमूनों तथा रूपों में विभाजित करते हैं । 'मशीन का रूपाकन करने (Designing the machine) का नाम ही संगठन है ।'

इस प्रकार, रूपाकन की प्रक्रिया (Designing process) ही संगठन है । अपनी परिभाषा देते हुये उन्होंने कहा कि यदि इस अत्यन्त सीमित अर्थ में विचार किया जाय तो संगठन का मतलब है "उन क्रियाओं का निर्धारण करना जोकि किसी भी कार्य अथवा योजना के लिए आवश्यक हो और उनको ऐसे वर्गों में क्रमबद्ध करना जोकि विभिन्न व्यक्तियों को सौंपे जा सके ।"<sup>1</sup>

इस प्रकार उरविक (Urwick) के यान्त्रिक दृष्टिकोण के अनुसार, संगठन एक नमूने अथवा रूपाकन (Design) के सदृश है जोकि विशेषज्ञों (Experts) द्वारा सुस्पष्ट सिद्धान्तों के आधार पर तैयार किया जा सकता है । संगठन का निर्माण मशीन के समान किया जा सकता है ।

## इस दृष्टिकोण की आलोचना

(Criticism of this view)

'यान्त्रिक' अथवा 'इजीनियरिंग' दृष्टिकोण इन मानों में दोषपूर्ण है क्योंकि यह संगठन में मानवीय तत्व के महत्व की उपेक्षा करता है । संगठन का संचालन करने वाले लोगों के मानसिक तथा नैतिक ढाँचे पर विचार किये बिना इससे (संगठन से) व्यवहार करना पूर्णतः अवास्तविक होगा । किसी भी संगठन की असल प्रकृति को समझने के लिए कर्मचारियों के व्यवहार के ढंग पर विचार करना चाहिये । संगठन का संचालन करने वाले व्यक्तियों की मनोदशा (Psychology) का अध्ययन किये बिना, संगठन के केवल बाहरी ढाँचे का ही ज्ञान प्राप्त करके उसकी असल प्रकृति का ज्ञान नहीं प्राप्त किया जा सकता । "जब तक कि कर्मचारी-वर्ग के कार्य का स्पष्टीकरण नहीं होता जिसके आधार पर कि ऐसे व्यक्तियों का चुनाव किया जा सके, जिन्हें कि संगठन की योजना में वर्णित स्थानों की पूर्ति करनी है, तथा उन्हें अपने-अपने कर्तव्यों तथा विभिन्न सम्बन्धों के बारे में प्रशिक्षित किया जा सके, तब तक

सगठन का ढाँचा (Structure) और कुछ नहीं बल्कि केवल चार्ट, रेखा चित्र, दैनिक कार्य की परिपाटी, मैन्युअल, अनुदेशों, (Instructions) अथवा शब्दों का समूह मात्र है।<sup>1</sup> इस प्रकार, हम इस अत्यन्त महत्वपूर्ण तथ्य की उपेक्षा नहीं कर सकते कि सगठन ऐसे व्यक्तियों का एक वर्ग (Group) है जिनके साथ मशीन के अनेक दातों (Cogs) के सदृश व्यवहार नहीं किया जा सकता। जीवित प्राणी होने के कारण चूँकि उन व्यक्तियों की अपनी इच्छायें, भावनायें, आशायाँ तथा आशकायें होती हैं अतः सगठन का कोई भी ऐसा सिद्धान्त, जिसने कि मानवीय तत्त्व को अपने अध्ययन के क्षेत्र से बाहर निकाल दिया हो, समस्या का विकृत रूप ही प्रस्तुत करता है। सगठन का यह मानव-विहीन (Non-human) अथवा यान्त्रिक दृष्टिकोण इस तथ्य की उपेक्षा करता है कि व्यक्ति, जोकि सगठन की इकाइयाँ (Units) होते हैं, ऐसे पूर्व-निर्धारित उद्देश्य एवं स्तर के अनुरूप कार्य करने हैं जिससे कि उनकी भावनात्मक इच्छायें (Subjective desires) तथा आकांक्षायें सगठन के उद्देश्य की प्राप्ति में हस्तक्षेप न करें। इस प्रकार स्पष्ट है कि सगठन के किसी भी सिद्धान्त में 'मानवीय तत्त्व' (Human factor) की उपेक्षा कभी नहीं की जानी चाहिये। जैसा कि प्रोफेसर डिमोक (Prof Dimock) ने कहा है कि "किसी चीज को ऐसा एकीकृत रूप देने के लिए उसके परस्पर आश्रित भागों को व्यवस्थित रूप से संयुक्त करने का नाम ही सगठन है जिसके द्वारा कि निश्चित उद्देश्य की प्राप्ति के लिए सत्ता, समन्वय तथा नियन्त्रण को लागू एवं क्रियान्वित किया जा सके। परन्तु ये परस्पर आश्रित भाग ऐसे व्यक्तियों के बने होते हैं जिन्हें कि उद्यम (Enterprise) के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए निर्देशन तथा प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए तथा जिनके कार्य में परस्पर समन्वय (Coordination) किया जाना चाहिए। ढाँचा (Structure) तथा मानवीय सम्बन्ध (Human relations) दोनों के ही मिश्रण का नाम सगठन है।"<sup>2</sup>

सगठन से सम्बन्धित एक अन्य प्रश्न यह पैदा होता है कि सगठनात्मक ढाँचे (Organizational Structure) का समायोजन (Adjustment) उपलब्ध मानवीय सामग्री के अनुसार किया जाना चाहिये अथवा मानवीय सामग्री का समायोजन उस प्रकार किया जाना चाहिए कि वह सगठन में ठीक बैठ सके? क्या सगठन का ढाँचा इस प्रकार का होना चाहिये कि वह उपलब्ध व्यक्तियों की योग्यताओं के अनुरूप हो या उपलब्ध मानवीय सामग्री तथा उसकी योग्यताओं का ध्यान किये बिना ही सगठन के एक आदर्श ढाँचे का निर्माण कर लिया जाना चाहिये? कुछ लोगों का तो यह विश्वास है कि सगठन ऐसा होना चाहिये कि वह उपलब्ध व्यक्तियों

1 E H Anderson and G T Schwenning, *The Science of Production* McGraw-Hill New York, 1938 p 227

2 Marshall Edward Dimock and Gladys Ogden Dimock *Public Administration* Rinehart and Company, Inc New York, 1954, p 104, Herbert A Simon in third Chapter, *Human Behaviour and Organization* of his book "Administration" and deals with this problem thoroughly

के अनुसार ही स्वयं को उपयुक्त तथा अनुकूल बनाले, जबकि अन्य लोगों का मन इसके विपरीत है।

परन्तु उरविक (Urwick) इस विचार के पोषक हैं कि सगठन का निर्माण आदर्श सिद्धान्तों के आधार पर कर लिया जाना चाहिए और तब उसमें मनुष्यों का समायोजन (Adjustment) किया जाना चाहिए। उनके मतानुसार, पहिले 'आकृति, (Design) अथवा सगठन का निर्माण होना चाहिए और फिर व्यक्तियों को उसमें ठीक स्थान पर बिठाने की व्यवस्था करनी चाहिये। इसके लाभ के बारे में लिखते हुए उरविक ने कहा कि सगठन की समस्याओं को उचित रीति से सुलझाना चाहिये। जहाँ तक भी आवश्यक हो मनुष्यों का समायोजन अवश्य करना चाहिये। यदि सगठनकर्ता पहिले सगठन की योजना तथा रूपरेखा बना लेता है तो उसमें मनुष्यों की थोड़ी बहुत ही हेर-फेर करनी होगी और सगठन में भी थोड़े ही परिवर्तन करने होंगे। परन्तु यदि उसने पहले आदमी लिये और फिर उन सबको ही सगठन में लाने की दृष्टि से सगठन में निर्माण का प्रयत्न किया तो उसका सगठन अनेक थगड़ी व जोड़ लगे हुये एक पाजामे के सदृश हो जायेगा।

- उरविक (Urwick) के मतानुसार, बात ऐसी नहीं है कि व्यक्ति की योग्यताओं (Qualifications) के अनुरूप सगठन में कभी भी परिवर्तन किया जा सके। प्रयत्न यह होना चाहिये कि जब भी आवश्यक हो, एक आदर्श सगठन का निर्माण कर लिया जाए। व्यक्ति उस सगठन के अनुसार ही अपने आप को उपयुक्त बना लेगे। उरविक का मत है कि सगठन का निर्माण आदर्श सिद्धान्तों के आधार पर किया जाना चाहिये। यदि सगठन की आकृति का निर्माण तार्किक आधार (Logical basis) पर नहीं किया गया है तो वह सगठन "निर्दयी, अपव्ययी तथा अकुशल" है।<sup>1</sup> पर इस मामले में अधिक कठोरता नहीं बरती जानी चाहिये। यदि सगठन को व्यक्तियों के अनुरूप ठोक बनाने के लिये कभी उसके ढाँचे में कुछ हेर-फेर अथवा पुनर्समायोजन करने की आवश्यकता हो तो वह कर लिया जाना चाहिए। आखिरकार सगठन भी तो व्यक्तियों का एक कार्यकारी सम्बन्ध ही है। यह कोई ऐसी अव्यक्तिगत प्रक्रिया नहीं है जैसी कि इमारत के बनाने में ईंटों और पत्थरों को एक दूसरे से जोड़ने में पाई जाती है। यदि चुनाव करने की स्वाधीनता बड़ी मात्रा में प्राप्त है और किसी विशिष्ट कार्य के लिये अत्यधिक मानवीय सामग्री उपलब्ध है तब सगठन का आदर्श ढाँचा बनाया जाना चाहिये और व्यक्तियों की खोज करनी चाहिये तथा योग्यताओं के आधार पर सगठन के ढाँचे में उनको यथा स्थान नियुक्त कर देना चाहिये। यदि उपलब्ध व्यक्तियों के चुनाव की मात्रा सीमित है तो कुछ हद तक सगठनात्मक ढाँचे का पुनर्समायोजन (Readjustment) कर लेना चाहिये। अतः स्पष्ट है कि सगठन मानवीय तत्व की उपेक्षा नहीं कर सकता अन्यथा उसमें रोग विषयक स्थितियाँ उत्पन्न हो जायेंगी।

सगठन औपचारिक (Formal) भी होता है और अनौपचारिक (Informal) भी, औपचारिक सगठन (Formal organization) वह होता है जिसमें कि सम्बन्धों का आकार औपचारिक रूप से चार्ट अथवा रेखाचित्र में निर्धारित कर दिया जाता है। सगठन के ढाँचे की योजना औपचारिक रूप से बनाली जाती है और उच्च तथा अधीनस्थ कर्मचारियों के सम्भावित सम्बन्धों का उल्लेख लिखित आचार-महिताओं (Codes of conduct) में कर दिया जाता है।

परन्तु जब व्यक्ति एक साथ कार्य करते हैं तो उनमें परस्पर एक भावात्मक तथा व्यक्तिगत सम्बन्ध का विकास होता है जो कि सम्भावित औपचारिक सम्बन्ध (Formal relationship) से विपरीत हो सकता है। इसे सगठन में अनौपचारिक (Informal) सम्बन्ध का नाम दिया गया है। यह हो सकता है कि उच्च तथा अधीनस्थ कर्मचारियों का असल सम्बन्ध (Actual relationship) व्यवहार में वैसा न घटित हो जैसी कि लिखित आचार-सहिताओं के द्वारा आशा की जाती है। काम में लगे हुये कर्मचारी-वर्ग का यह असल सम्बन्ध ही अनौपचारिक सगठन (Informal organization) है। औपचारिक सगठन में ढाँचे का विचारपूर्ण नियोजन किया जाता है, चार्ट विंशष्ट सम्बन्धों को प्रकट करते हैं, किन्तु अनौपचारिक सगठन में असल सम्बन्ध उससे भिन्न हो सकता है जैसी कि औपचारिक सगठन में आशा की जाती है। चूँकि किसी सगठन में काम करने वाले विभिन्न कर्मचारियों के व्यक्तित्व भी भिन्न-भिन्न ही होते हैं अतः इस कारण ही अनौपचारिक सगठन की उत्पत्ति होती है। यह हो सकता है कि कुछ अधिकारी अधिक दृढ़ निश्चयी हो तथा दूसरे कम परिश्रमी हो, और इस सीमा तक ही वे निम्न श्रेणी के कर्मचारियों के प्रभावों से शामिल हो भी सकते हैं और नहीं भी। अनेक बार ऐसा होता है कि कार्य की औपचारिक योजना (Formal plan) अपूर्ण होती है। यह कर्मचारियों के मार्ग-दर्शन के लिये थोड़े से लिखित अथवा मौखिक अनुदेश (Instructions) प्रस्तुत करती है तथा उन कार्यों का उल्लेख करती है जो कि उन्हें करने होते हैं। इस प्रकार छोड़े हुए इस रिक्त स्थान के क्षेत्र में असल व्यवहार का रूप उससे भिन्न हो सकता है जैसा कि औपचारिक चार्टों एवं रेखाचित्रों में आशा की जाती है।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि कोई भी सगठन केवल आदर्श एवं अव्यावहारिक सिद्धान्तों के आधार पर ठोस रूप में कार्य नहीं कर सकता। किसी भी सगठन का वास्तविक कार्य-मचालन पूर्णतया इस योजना के अनुरूप नहीं हो सकता जैसा कि विशेषज्ञों (Experts) ने निर्धारित की हो। सगठन में काम करने वाले व्यक्तियों का अनौपचारिक सम्बन्ध (Informal relationship) औपचारिक सम्भावित सम्बन्ध से भिन्न हो सकता है। मानवीय व्यवहार सर्वदा ही एक निर्धारित ढाँचे के अनुसार नहीं हो सकता क्योंकि मानवीय व्यक्तित्व (Human personality) स्वयं ऐसे जटिल एवं अनन्तपूर्ण तत्वों के दबाव में रहता है जो कि एक निश्चित स्थान पर मनुष्य के आचार (Conduct) को प्रभावित करते हैं।

सगठन के अर्थ का अध्ययन करने के पश्चात् अब हम उन अन्य समस्याओं पर दृष्टिपात करते हैं जो कि किसी भी सगठन के कार्य-संचालन में उत्पन्न हो जाती हैं और ऐसी सबसे पहली समस्या, जो कि सगठन के सम्बन्ध में उत्पन्न होती है, 'समन्वय' (Coordination) की है।

### सगठन के आन्तरिक संचालन की कुछ मुख्य समस्याएँ

(Some Problems Involved in the Internal Working of Organizations)

**प्राधिकार (Authority)**—प्रशासनिक सगठन की रचना पद-सोपान (Hierarchy) पर आधारित होती है। उच्च और निम्न अधिकारियों के पारस्परिक सम्बन्धों के औपचारिक स्वरूप को ही सगठन कहा जाता है। प्राधिकार की हम कानून, स्थिति तथा मानवीय सम्बन्धों—तीन भिन्न दृष्टियों से परिभाषा कर सकते हैं। मविधान या कानून किसी एक व्यक्ति या कुछ व्यक्तियों को निर्णय लेने का सर्वोच्च प्राधिकार सौंपता है और उन्हें यह शक्ति देता है कि वे उन निर्णयों को क्रियान्वित करने के लिए अधीनस्थ कर्मचारियों को आदेश दे व उनसे काम ले। यह कानूनी या औपचारिक (Legal or formal) प्राधिकार का अर्थ है। उच्च अधिकारी के पास कानूनी रूप से अधीनस्थ कर्मचारियों को आदेश देने की शक्ति है और अधीनस्थ कर्मचारियों का कानूनी तौर पर यह दायित्व है वे ऐसे सब आदेशों का पालन करें। कानून इस प्रकार प्राधिकार का क्षेत्र व उसकी सीमा निर्धारित करता है।

प्राधिकार किसी सगठन में व्यक्ति की स्थिति (Status) से भी सम्बन्ध रखता है। कभी-कभी अधिकांश प्राधिकार व्यक्ति सगठन के पद-सोपान में अपनी स्थिति के फलस्वरूप प्राप्त करता है। केवल कानून ही व्यक्ति को प्राधिकार प्रदान नहीं करता, उसका पद भी उसको महत्वपूर्ण प्राधिकार प्रदान करता है।

किन्तु यह तर्क कि व्यक्ति को प्राधिकार कानून या अपनी प्रशासनिक स्थिति से प्राप्त होता है पूरे चित्र को हमारे सम्मुख प्रस्तुत नहीं करता। कानून तथा पद से प्राप्त होने वाले प्राधिकार का प्रयोग एक तीसरे तत्व पर निर्भर करता है जिसका महत्व कम व्यक्तित्व समझ पाते हैं। प्रत्येक सगठन में विभिन्न प्रकार के व्यक्तियों को मयुक्त रूप से कार्य करना पड़ता है। मिलकर काम करने के फलस्वरूप उन व्यक्तियों में कुछ अनौपचारिक सम्बन्ध विकसित हो जाते हैं। ये अनौपचारिक सम्बन्ध औपचारिक या कानूनी प्राधिकार का स्वरूप सशोधित कर देते हैं। कानूनी या औपचारिक प्राधिकार का प्रयोग वास्तव में तभी सम्भव है जब सम्बन्धित सगठन के सभी व्यक्ति उसके सामान्य उद्देश्यों के प्रति निष्ठा की भावना से प्रेरित होकर प्राधिकार की आवश्यकता को स्वीकार कर लें।<sup>1</sup> प्राधिकार के सफल प्रयोग के लिए इस प्रकार सर्व-

1 For further details for this concept of authority refer to Mary Parker Follet "The Illusion of Final Authority", reprinted in Albert Lepawsky (Ed) Administration The Art and Science of Organization and Management (N Y, 1949), pages 326-327 Also refer to Chester I Barnard, The Functions

प्रथम यह आवश्यक है कि उससे आसित होने वाले व्यक्ति उसके अनुसार काम करने के लिए तत्पर हो। यह तत्परता तभी आ सकती है जब संगठन का हर व्यक्ति आदेशों को भली-भाँति समझ सके, उसमें उन आदेशों को क्रियान्वित करने की योग्यता तथा क्षमता हो और वह इस विश्वास में प्रेरित हो कि सब आदेश संगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु ही जारी किये गए हैं।<sup>1</sup>

व्यवहारिक दृष्टिकोण की भाषा में (In behaviouristic terms) प्राधिकार का अर्थ यह है कि प्रत्येक अधीनस्थ अधिकारी या कर्मचारी अपने उच्चाधिकारी के आदेशानुसार ही अपना व्यवहार नियमित करता है। वह अपने उच्चाधिकारी के आदेशों को बिना किसी आलोचना के स्वीकार कर लेता है तथा उनका पालन करता है।<sup>2</sup>

सारांश में, किसी संगठन में प्राधिकार के प्रयोग का अर्थ है निर्णय लेना, उन्हें क्रियान्वित करने के लिए अधीनस्थ कर्मचारियों को आदेश व निर्देश देना तथा उनके आचरण व व्यवहार के तरीकों को प्रभावित करना। अधीनस्थ अधिकारी तथा कर्मचारी कहाँ तक प्राधिकार को मानते हैं और उसके अनुसार काम करते हैं, यह प्राधिकार का प्रयोग करने वाले उच्चाधिकारी की मूझ-बूझ, व्यक्तित्व व योग्यता पर निर्भर करता है। समझदार उच्चाधिकारी को चाहिए कि वह सदा अधीनस्थ कर्मचारियों को साथ लेकर कदम उठाये। अभिप्राय यह है कि उसे अधीनस्थ कर्मचारियों का सदा पूरा सहयोग व समर्थन प्राप्त होता रहना चाहिए। इसके लिए यह आवश्यक है कि वह स्वयं को उनके आदर व स्नेह के योग्य मिद्ध करे जिससे उसके संगठन में काम करने वाले सभी व्यक्ति संगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए तन-मन से कार्य कर सकें। उच्चाधिकारी में यह समझने की क्षमता होनी चाहिए कि उसके सहयोगी व अधीनस्थ कर्मचारी उसमें किस प्रकार के नेतृत्व व व्यवहार की आशा रखते हैं।

of the Executive (Cambridge, Mass 1938) Ordway Tead, *The Art of Administration* (N Y, 1951), and Herbert A. Simon, *Administrative Behaviour*, Chapter VII pages 123-153 *The Role of Authority*, John D. Millet *Management in the Public Service The Quest for Effective Performance* N Y, 1954, pages 5-16

1 For further details refer to Chester I. Barnard, op cit, page 165 Herbert A. Simon observes "Authority" may be defined as the power to make decisions which guide the actions of another. It is a relationship between two individuals, one "superior", the other "subordinate". The superior frames and transmits decisions with the expectation that they will be accepted by the subordinate. The subordinate expects such decisions, and his conduct is determined by them. (Simon, *Administrative Behaviour*, page 125)

2 For full details of this approach refer to Simon *Administrative Behaviour*, pages 127-129, Simon and others, *Public Administration*, Chapters 8 and 9, pages 180-217

जो उच्चाधिकारी यह क्षमता रखना है वह अपने सगठन के सभी सदस्यों का विश्वास-पात्र बन जाता है और अपने प्राधिकार का प्रयोग सरलता व सफलता के साथ कर सकता है।

## प्राधिकार व दायित्व में पूर्ण सन्तुलन होना चाहिए

(Authority should be Commensurate with Responsibility) :

किसी भी सगठन के सफल संचालन के लिए यह आवश्यक है कि प्राधिकार और दायित्व में पूर्ण सन्तुलित अनुपात हो। सगठन के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए उनके अधिकारियों को पर्याप्त प्राधिकार दिये जाने चाहियें। जिस व्यक्ति को किसी कार्य को सम्पन्न करने की जिम्मेदारी सौंपी गई है उसे वे सब शक्तियाँ व सुविधायें भी प्राप्त होनी चाहियें जो उसके कार्य को सुचारु रूप में सम्पन्न करने के लिए अनिवार्य हैं। वह अपनी जिम्मेदारी या दायित्व को कहाँ तक सफलतापूर्वक व कार्य-कुशलता से निभाता है, यह तो बहुत कुछ उसके विवेक और कठिन परिश्रम पर निर्भर करेगा किन्तु उसके कार्य में आवश्यक प्राधिकार व सुविधाओं के अभाव के रूप में कोई रुकावट नहीं आनी चाहिये। इस प्रकार की रुकावट के रहते हुए विवेक व परिश्रम किसी काम में आ सकेंगे। प्रत्येक स्थिति का सामना करने के लिए व्यक्ति के पास उचित कदम उठाने का प्राधिकार होना चाहिए। जब कोई अधिकारी प्राधिकार का प्रयोग करता है तो वह उसके परिणामों के लिए जिम्मेदार होता है, किन्तु यदि उसकी शक्तियाँ उसके कार्यों की प्रकृति को देखते हुए सीमित हैं तो उसकी जिम्मेदारी भी उतनी ही सीमित होगी। कोई भी अधिकारी उस दुष्परिणाम के लिए जिम्मेदार नहीं ठहराया जाना चाहिए जिसको रोकने में वह अपनी सीमित शक्तियों या प्राधिकार के कारण असमर्थ था। अतएव शक्ति तथा पूर्ण जिम्मेदारी में सन्तुलन होना चाहिये और दोनों सुनिश्चित होनी चाहियें।

## नेतृत्व

(Leadership)

प्रशासनिक सगठन में प्राधिकार की समस्या के साथ ही घनिष्ठ सम्बन्ध रखने वाला एक अन्य प्रश्न है, और वह है नेतृत्व का प्रश्न। एक अर्थ में प्राधिकार (Authority) के प्रयोग के फलस्वरूप अधीनस्थ कर्मचारी आज्ञा-पालक इस कारण भी बन जाते हैं कि प्राधिकार के पीछे कानून व दण्ड का बल रहता है। मकुचित अर्थ में इस प्रकार प्राधिकार और दण्डात्मक शक्ति (Coercive power) में कोई भेद नहीं है। किन्तु औपचारिक दण्डात्मक शक्ति या प्राधिकार के प्रयोग द्वारा सभी व्यक्तियों से आज्ञाओं या आदेशों का पालन करवाना कठिन है। इसके लिये प्राधिकार के प्रयोग के साथ-साथ समझाने-बुझाने, तर्क-वितर्क तथा विचार-विमर्श की प्रक्रियाओं का भी आश्रय लेना पड़ता है। यहाँ सगठन में अच्छे व सुयोग्य नेतृत्व का महत्व स्पष्ट हो जाता है। नेतृत्व उस प्रक्रिया का नाम है जो एक सगठन सदस्यों से सूझ-बूझ तथा प्रेरणा द्वारा सहयोग प्राप्त करती है शक्ति या बल के प्रयोग द्वारा नहीं। यह उस प्रभाव का नाम है जो एक सगठन के

सब मददगारों को स्वतः ही संयुक्त व सहयोगिक रूप से उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए प्रयास करने की प्रेरणा देता है। प्रणामन में सफल नेता के अधीनस्थ कर्मचारी नहीं, अनुयायी होते हैं। वह उनमें काम लेने के लिये केवल मात्र दण्डात्मक शक्ति का ही प्रयोग नहीं करता, इसमें पूर्व वह उनके दिमागों व दिलों पर अपने व्यक्तिगत गुणों का प्रभाव डालकर उनका सहयोग व समर्थन प्राप्त करने की चेष्टा करता है। वह मगठन के उद्देश्यों के प्रति पूर्ण निष्ठा का प्रदर्शन करके अन्य कर्मचारियों का विश्वास प्राप्त करने की कोशिश करता है। यदि वह मानसिक रूप से जागरूक है, उसमें आवश्यक मानवीय गुण हैं और उसका चरित्र उच्च व दोष रहित है तो वह ऐसा विश्वास सरलता से प्राप्त कर सकता है।<sup>1</sup> अच्छे प्रणामनिक नेता में अच्छा स्वास्थ्य, उन्माह, मेवा-भाव, ईमानदारी तथा निष्ठा जैसे गुणों का होना अनिवार्य है।<sup>2</sup> कुछ व्यक्तियों का कहना है कि एक प्रणामनिक नेता की वास्तविक विशेषताएँ तभी स्पष्ट होती हैं जब वह एक विशिष्ट स्थिति में व्यक्तियों के एक विशिष्ट समूह में कार्य करता है। एक ही नेता को विविध प्रकार की स्थितियों में सफलतापूर्वक काम करने के लिये विविध प्रकार के गुणों की आवश्यकता होती है। यह एक सामान्य कथन है कि शांतिकाल के प्रधान-मंत्री में तथा संकटकाल के प्रधान-मंत्री में भिन्न प्रकार के गुण होने चाहिये।

प्रत्येक प्रणामनिक नेता को देश की राजनीतिक आवश्यकताओं के प्रति जागरूक रहना चाहिये तथा उसमें उत्तरदायित्व की भावना होनी चाहिये। प्रणामनिक मगठन की समस्याओं का निराकरण करने समय उसे जनहित को अपने सामने रखना चाहिये। उसमें 'राजनीतिक विवेक' (Political sense) का होना भी आवश्यक है तथा उसमें देश के राजनीतिक वातावरण को पकड़ने की क्षमता होनी चाहिये। उसका यह भी दायित्व है कि वह अपने मगठन के आन्तरिक संचालन को अधिक से अधिक कार्य-कुशलता (Efficient) बनाए। इसके लिए यह आवश्यक है कि वह मगठन के उद्देश्यों व उद्देश्यों का अच्छी प्रकार समझ सके, तदनुसार निर्णय ले सके, आवश्यकता पड़ने पर प्राधिकार को उचित मात्रा में दूसरों को हस्तान्तरित (Delegate) कर सके और मगठन का पालन कर सके। निर्णय लेने समय उस उचित व अनुचित चुनाव करना पड़ता है। उसके लिए उसे आवश्यक तथ्यों का ठीक-ठीक विश्लेषण करके प्राप्त करने चाहिये। उसे अपने निर्णयों के सम्भावित परिणामों

जो उच्चाधिकारी यह क्षमता रखना है वह अपने सगठन के सभी सदस्यों का विश्वास-पात्र बन जाता है और अपने प्राधिकार का प्रयोग सरलता व सफलता के साथ कर सकता है।

## प्राधिकार व दायित्व में पूर्ण सन्तुलन होना चाहिए

(Authority should be Commensurate with Responsibility) :

किसी भी सगठन के सफल संचालन के लिए यह आवश्यक है कि प्राधिकार और दायित्व में पूर्ण सन्तुलित अनुपात हो। सगठन के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए उसके अधिकारियों को पर्याप्त प्राधिकार दिये जाने चाहियें। जिस व्यक्ति को किसी कार्य को सम्पन्न करने की जिम्मेदारी सौंपी गई है उसे वे सब शक्तियाँ व सुविधायें भी प्राप्त होनी चाहियें जो उसके कार्य को सुचारु रूप से सम्पन्न करने के लिए अनिवार्य हैं। वह अपनी जिम्मेदारी या दायित्व को कहाँ तक सफलतापूर्वक व कार्य-कुशलता से निभाता है, यह तो बहुत कुछ उसके विवेक और कठिन परिश्रम पर निर्भर करेगा किन्तु उसके कार्य में आवश्यक प्राधिकार व सुविधाओं के अभाव के रूप में कोई रुकावट नहीं आनी चाहिये। इस प्रकार की रुकावट के रहते हुए विवेक व परिश्रम किसी काम में आ सकेंगे। प्रत्येक स्थिति का सामना करने के लिए व्यक्ति के पास उचित कदम उठाने का प्राधिकार होना चाहिए। जब कोई अधिकारी प्राधिकार का प्रयोग करता है तो वह उसके परिणामों के लिए जिम्मेदार होता है, किन्तु यदि उसकी शक्तियाँ उसके कार्यों की प्रकृति को देखते हुए सीमित हैं तो उसकी जिम्मेदारी भी उतनी ही सीमित होगी। कोई भी अधिकारी उस दुष्परिणाम के लिए जिम्मेदार नहीं ठहराया जाना चाहिए जिसको रोकने में वह अपनी सीमित शक्तियों या प्राधिकार के कारण असमर्थ था। अतएव शक्ति तथा पूर्ण जिम्मेदारी में सन्तुलन होना चाहिये और दोनों सुनिश्चित होनी चाहियें।

## नेतृत्व

(Leadership)

प्रशासनिक सगठन में प्राधिकार की समस्या के साथ ही घनिष्ठ सम्बन्ध रखने वाला एक अन्य प्रश्न है, और वह है नेतृत्व का प्रश्न। एक अर्थ में प्राधिकार (Authority) के प्रयोग के फलस्वरूप अधीनस्थ कर्मचारी आज्ञा-पालक इस कारण भी बन जाते हैं कि प्राधिकार के पीछे कानून व दण्ड का बल रहता है। सकुचित अर्थ में इस प्रकार प्राधिकार और दण्डात्मक शक्ति (Coercive power) में कोई भेद नहीं है। किन्तु औपचारिक दण्डात्मक शक्ति या प्राधिकार के प्रयोग द्वारा सभी व्यक्तियों से आज्ञाओं या आदेशों का पालन करवाना कठिन है। इसके लिये प्राधिकार के प्रयोग के साथ-साथ समझाने-बुझाने, तर्क-वितर्क तथा विचार-विमर्श की प्रक्रियाओं का भी आश्रय लेना पड़ता है। यहाँ सगठन में अच्छे व सुयोग्य नेतृत्व का महत्व स्पष्ट हो जाता है। नेतृत्व उस प्रक्रिया का नाम है जो एक सगठन सदस्यों से सूझ-बूझ तथा प्रेरणा द्वारा सहयोग प्राप्त करती है शक्ति या बल के प्रयोग द्वारा नहीं। यह उस प्रभाव का नाम है जो एक सगठन के

मत्र सदस्यों को स्वतः ही सयुक्त व सहयोगिक रूप से उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए प्रयास करने की प्रेरणा देता है। प्रशासन में सफल नेता के अधीनस्थ कर्मचारी नहीं, अनुयायी होते हैं। वह उनसे काम लेने के लिये केवल मात्र दण्डात्मक शक्ति का ही प्रयोग नहीं करता, इससे पूर्व वह उनके दिमागों व दिलों पर अपने व्यक्तिगत गुणों का प्रभाव डालकर उनका सहयोग व समर्थन प्राप्त करने की चेष्टा करता है। वह मगठन के उद्देश्यों के प्रति पूर्ण निष्ठा का प्रदर्शन करके अन्य कर्मचारियों का विश्वास प्राप्त करने की कोशिश करता है। यदि वह मानसिक रूप से जागृत है, उसमें आवश्यक मानवीय गुण हैं और उसका चरित्र उच्च व दोष रहित है तो वह ऐसा विश्वास सरलता से प्राप्त कर सकता है।<sup>1</sup> अच्छे प्रशासनिक नेता में अच्छा स्वास्थ्य, उत्साह, मेधा-भाव, ईमानदारी तथा निष्ठा जैसे गुणों का होना अनिवार्य है।<sup>2</sup> कुछ व्यक्तियों का कहना है कि एक प्रशासनिक नेता की वास्तविक विशेषताएँ तभी स्पष्ट होती हैं जब वह एक विशिष्ट स्थिति में व्यक्तियों के एक विशिष्ट समूह में कार्य करता है। एक ही नेता को विविध प्रकार की स्थितियों में सफलतापूर्वक काम करने के लिये विविध प्रकार के गुणों की आवश्यकता होती है। यह एक सामान्य कथन है कि शान्तिकाल के प्रधान-मन्त्री में तथा संकटकाल के प्रधान-मन्त्री में भिन्न प्रकार के गुण होने चाहियें।

प्रत्येक प्रशासनिक नेता को देश की राजनीतिक आवश्यकताओं के प्रति जागरूक रहना चाहिये तथा उसमें उत्तरदायित्व की भावना होनी चाहिये। प्रशासनिक मगठन की समस्याओं का निराकरण करते समय उसे जनहित को अपने सामने रखना चाहिये। उसमें 'राजनीतिक विवेक' (Political sense) का होना भी आवश्यक है तथा उसमें देश के राजनीतिक वातावरण को परखने की क्षमता होनी चाहिये। उसका यह भी दायित्व है कि वह अपने मगठन के आन्तरिक मंचालन को अधिक से अधिक कार्य-कुशलता (Efficient) बनाये। इसके लिए यह आवश्यक है कि वह मगठन के सदस्यों व उद्देश्यों का अच्छी प्रकार समझ सके, तदनुसार निर्णय ले सके, आवश्यकता पड़ने पर प्राधिकार को उचित मात्रा में दूसरों को हस्तान्तरित (Delegate) कर सके और मगठन का पालन करवा सके। निर्णय लेते समय उसे उचित व अनुचितता चुनना करना पड़ता है। इसके लिए उसे सावधानी से सभी आवश्यक तथ्य तथा संकेत प्राप्त करने चाहियें। उसे अपने निर्णयों के सम्भावित परिणामों का भी

1 For details concerning qualities of Leadership refer Ordway Tead *The Art of Leadership* N. Y., 1935, pages 82—83, A. W. Gouldner (ed.) *Studies in Leadership* Harper & Brothers N. Y., 1950, John D. Millitt, *Management in the Public Service*, N. Y., 1954, Chapter 2, pages 33—54, some "traits" of Leadership have been enumerated (N. B. Refer to Ordway Tead *"The Art of Leadership"* and Chester J. Barnard *The Functions of the Executive*)

2 Refer to 'Inadequacies of the Trait Approach', Donald C. Rowatt *Public Administration in Public Administration* The MacMillan Co., N. Y., 1961, pages 155—155

अनुमान होना चाहिये। उसकी निजी सफलता व उमके सगठन की सफलता काफी हद तक उसके निर्णयों की अच्छाई व उनके उचित क्रियान्वन पर निर्भर करेगी। कानूनी व प्रशासनिक प्रक्रियाओं का अन्वानुकरण असफल नेतृत्व का परिचायक है। सफल नेता को इस भाव से कदम उठाने चाहियें कि “व्यक्ति नियमों के लिए नहीं बने हैं, नियम व्यक्तियों के लिए बने हैं।” (Rules are for men, not men for rules)। व्यक्तियों के सगठित समूह में उसे अपनी सच्ची हिस्सेदारी का सबूत देना चाहिये। प्रशासनिक क्षेत्र में ऐसे नेता कैसे प्राप्त किये जायें? प्रशासनिक दायित्वों को सफलतापूर्वक निभाने के लिए उन्हें कैसे प्रशिक्षित किया जाये? नेतृत्व से सम्बन्धित ये दो महत्वपूर्ण प्रश्न हैं।<sup>1</sup> व्यक्ति का नेतृत्व तभी प्रभावशाली होता है जब उसके समूह के सब सदस्य आत्मीयता से यह कहें “यह व्यक्ति हमारा व्यक्ति है, क्योंकि यह हमारी ही भाषा में बोलता है (अर्थात् हमसे अपनत्व व निकटता अनुभव करता है)।”

### पद सोपान अथवा क्रमिक प्रक्रिया का सिद्धान्त (Principle of Hierarchy or Scalar Process)

प्रत्येक सगठन में पारस्परिक सम्बन्धों की एक रूपरेखा का स्पष्ट निर्धारण होना चाहिए जिससे कि कार्य के प्रवाह में सुविधा रहे। एक मामूली से व्यावसायिक उद्यम में एक व्यक्ति नौ या दस व्यक्तियों को आदेश देता है, उनके कार्यों का पर्यवेक्षण (Supervision) तथा देख-रेख करता है। परन्तु एक बड़े सार्वजनिक उद्यम (Public enterprise) में, जहाँ कि हजारों व्यक्ति कार्य करते हैं, पारस्परिक सम्बन्धों की स्पष्ट रूपरेखा का निर्धारण किया जाना इसलिए आवश्यक होता है जिससे कि सगठन सुचारु रूप से तथा दक्षता के साथ कार्य कर सके।

प्रशासकीय ढाँचे का रूप ‘कोण-स्तूप’ (Pyramid) अथवा ‘पद-सोपान’ (Hierarchy) के सदृश होता है जहाँ कि प्रत्येक पदासीन व्यक्ति अपने अधीन पर नियन्त्रण रखता है। सगठन में कार्यों का अनेक हिस्सों में विभाजन तथा उप-विभाजन किया जाता है और ये हिस्से (Parts) अन्विकाधिक होते जाते हैं। सबसे ऊपर शिखर पर एक व्यक्ति होता है और उससे नीचे को सगठन का ढाँचा अनेक अनुभागों (Sections) में तथा अन्त में अनेक कर्मचारियों में बिखरता चला जाता है जो कि सगठन के आधार होते हैं। सगठन पद-सोपान (Hierarchy) के समान अथवा श्रेणी-बद्ध (Graded) हो जाता है जो कि अनेक क्रमिक स्तरों से युक्त होता है तथा जिसमें प्रत्येक अधीन व्यक्ति अपने से एक दम ऊपर के कर्मचारी के प्रति उत्तरदायी होता है और उसके माध्यम से ही वह शिखर तक के अन्य उच्च कर्मचारियों के प्रति

1 For further details about the qualities of leadership also refer to T N Whitehead, *Leadership in Democratic Society*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1936), Marshall E Dimock, *The Executive in Action* (N Y., Harper, 1945)

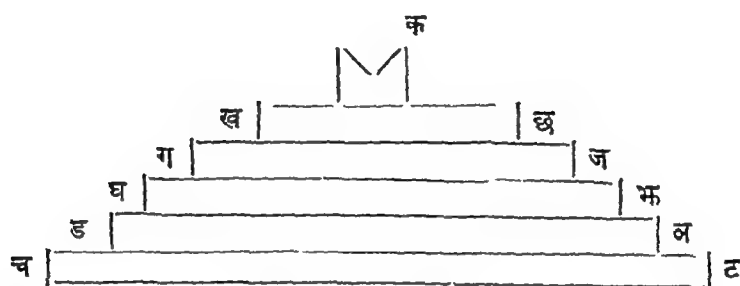
उत्तरदायी होता है। जब हम यह कहते हैं कि सगठन पद-सोपान के सिद्धान्त पर आधारित है तो इसका मतलब होता है कि सत्ता (Authority) शिखर से नीचे की ओर क्रमशः उतरती चली जाती है।

सगठन में पद-सोपान का सिद्धान्त (Principle of hierarchy) एक अन्य नाम, अर्थात् "क्रमिक प्रक्रिया" (Scalar process) के नाम से भी विख्यात है अथवा। हम यह देखेंगे कि क्रमिक प्रक्रिया का ठीक-ठीक अर्थ क्या है? जेम्स मूनी (James Mooney) के अनुसार

"सगठन में क्रमिक-सिद्धान्त (Scalar principle) का रूप वही होता है जिसे कि कभी-कभी पद-सोपान का सिद्धान्त कहा जाता है। परन्तु परिभाषा सम्बन्धी विभिन्नताओं में बचने में लिए यहाँ क्रमिक (Scalar) ही अविमान्य (Preferable) है। क्रम (Scale) का मतलब है चरणों की पक्ति (A Series of Steps), अर्थात् श्रेणीबद्ध (Graded)। सगठन में इसका अर्थ है कर्तव्यों को श्रेणी-बद्ध करना (Grading of duties), किन्तु विभिन्न कार्यों के अनुसार नहीं \* \* \* बल्कि सत्ता तथा उसके तुल्य उत्तरदायित्व की मात्राओं के अनुसार। सुविधा की दृष्टि से सगठन के इस रूप को हम क्रमिक-शृङ्खला (Scalar chain) कहेंगे \* \* \*। जब कभी भी हम कोई ऐसा सगठन पाते हैं, चाहे वह दो व्यक्तियों का ही क्यों न हो, जिसमें व्यक्ति उच्च तथा अधीनस्थ अथवा प्रवर तथा अवर (Superior and Subordinate) के रूप में सम्बन्धित होते हैं तो उसमें क्रमिक सिद्धान्त वर्तमान होता है। यह क्रमिक शृङ्खला सम्बन्ध की ऐसी व्यापक क्रिया का निमण करती है जिसके द्वारा सम्बन्ध करने वाली सर्वोच्च सत्ता सगठन के सम्पूर्ण ढाँचे में सक्रिय एवं प्रभावशाली हो जाती है।"

सगठन के क्रमिक सिद्धान्त (Scalar principle) की उत्पत्ति क्रम (Scale) शब्द में हुई है जिसमें तात्पर्य चरणों की पक्ति (A Series of Steps) अर्थात् श्रेणी-बद्ध (Graded) होने में है। और जब वह सगठन में लागू होता है तो इसका मतलब होता है कि सत्ता (Authority) प्रवर के शिखर-स्थान में अवरोही क्रम (Descending order) में बढ़ती है, अर्थात् क्रमिक रूप में (Step by Step)। सगठन एक पट्टा है। इसी प्रकार, सगठन के पद-सोपान (Hierarchy) में व्यक्ति को क्रम में बढ़ना या उतरना होता है। क्रमिक व्यवस्था (Scalar System) की आत्मा आदेश की एकता (Unity of Command) है। क्रम के शिखर पर एक बिन्दु (Point) (अथवा मूल्य निष्पादक) होता है जहाँ वि सत्ता में सूत्र (Lines of Authority) तथा उत्तरदायित्व (Responsibility) केन्द्रित होते हैं। उसमें सत्ता के मूल्य उपर तथा नीचे दोनों ओर जाते हैं जिसमें कि हर एक कर्मचारी अन्तिम रूप में सगठन के प्रमुख (Head) के प्रति जवाबदेह हो जाता है और उसकी आज्ञाएँ (Orders) प्राप्त करने में समर्थ हो जाता है। क्रमिक व्यवस्था के अन्तर्गत सगठन एक 'कोमन्डिंग'

(Pyramid) के सदृश होता है जिसमें कि सर्वोच्च नेतृत्व शिखर पर होता है सत्ता क्रमिक रूप में आगे बढ़ती है और जिसके तल पर विस्तृत आधार होता है। सत्ता की क्रमिक-शृंखला (Scalar Chain) से तात्पर्य है कि प्रत्येक कार्यवाही शृंखला की प्रत्येक कड़ी में से होकर गुजरनी चाहिये, चाहे उस कार्यवाही की दिशा ऊपर की ओर को हो अथवा नीचे की ओर को। चित्र के रूप में इसका स्पष्टीकरण इस प्रकार है।



एक पद सोपान

ख क के अधीन है, ग ख के अधीन (Subordinate) है, किन्तु ग भी क तथा ख के अधीन है। यदि क के द्वारा ग को कोई आज्ञा दी जाती है तो वह आज्ञा (Order) ख के द्वारा आनी चाहिये, और यदि ग को कोई बात क से कहनी है तो उसे वह ख के माध्यम से कहनी चाहिए। घ ग के अधीन है परन्तु वह ख और क आदि के भी अधीन है। इस प्रकार एक शृंखला या जर्जर के सदृश, इस व्यवस्था में सत्ता का सूत्र क्रमिक रूप में ऊपर तथा नीचे दोनों ओर को जाता है। च किसी कार्य के लिए सीधे क के पास नहीं पहुँच सकता। उसे ड घ ग तथा ख के माध्यम से क तक पहुँचना होगा। इसी प्रकार यदि क च को किसी भी प्रकार का आदेश ख ग घ और ड के माध्यम से देगा। प्रत्येक आज्ञा अथवा पत्र-व्यवहार 'उचित मार्ग द्वारा (Through Proper Channel) जाना चाहिये अर्थात् तत्काल उच्च अधिकारी (Immediate Superior) द्वारा शिखर अधिकारी तक क्रम से जाना चाहिए। एक लिपिक (Clerk) प्रधान लिपिक (Head Clerk) के अधीन है, प्रधान लिपिक एक कार्यालय अधीक्षक (Office Superintendent) के अधीन है तथा कार्यालय अधीक्षक अनुभाग-अधिकारी (Section Officer) के अधीन है आदि-आदि। यदि लिपिक को कोई बात अनुभाग अधिकारी से कहनी है तो वह प्रधान लिपिक के माध्यम से कार्यालय अधीक्षक तक जायेगा और तब उसकी मार्फत अनुभाग अधिकारी तक पहुँचेगा। इसी प्रकार यदि अनुभाग अधिकारी लिपिक को कोई आदेश देना चाहता है तो वह आदेश कार्यालय अधीक्षक की मार्फत प्रधान लिपिक तक पहुँचेगा और तब उसके माध्यम से लिपिक तक।

क्रमिक प्रक्रिया अपना निजी सिद्धान्त (Principle), प्रक्रिया (Process) तथा प्रभाव (Effect) रखती है। वे इस प्रकार हैं (१) नेतृत्व (Leadership)

(२) सत्ता का प्रत्यायोजन (Delegation of authority), तथा (३) कार्यात्मक परिभाषा (Functional definition)। सिद्धान्त है नेतृत्व, प्रक्रिया है सत्ता का प्रत्यायोजन और प्रभाव है कार्यात्मक परिभाषा।

### समन्वय या समायोजन (Coordination)

‘विशेषीकरण’ (Specialization) तथा ‘कार्य-विभाजन’ (Division of work) हर संगठन की विशेषता होती है। संगठन के भिन्न-भिन्न सदस्य भिन्न-भिन्न कार्य सम्पन्न करते हैं। यह विशेषीकरण तथा कार्य-विभाजन सुविधा की दृष्टि से किया जाता है। किन्तु संगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए उसके सभी सदस्यों में ‘समूह भाव’ (Team spirit) तथा सहयोग का होना अनिवार्य है। हर संगठन में यह प्रयास करना आवश्यक है कि कार्यों में अतिव्यापन (Overlapping) तथा दोहरापन (Duplication) न हो तथा सभी कर्मचारी व अधिकारी अधिक से अधिक समूह भाव से कार्य करें। विशेषीकरण तथा कार्य-विभाजन स्वयं में कोई साध्य या ध्येय (End) नहीं है। उनका महत्व तो अधिकतम लाभप्रद परिणाम की प्राप्ति के लिये प्रयुक्त साधन (Means) के रूप में ही है। अधिकतम लाभप्रद परिणाम की प्राप्ति तभी सम्भव है जब हर व्यक्ति का कार्य अन्य व्यक्तियों के अनावश्यक हस्तक्षेप से रहित हो, पर साथ ही यह भी जरूरी है कि संगठन का हर सदस्य अपना-अपना काम करते हुए संगठन के सामान्य (Common) उद्देश्य की प्राप्ति में योगदान दे। ऐसा तब हो सकता है जब भिन्न-भिन्न व्यक्तियों की भिन्न-भिन्न गतिविधियों या कार्यों में समायोजन या समन्वय स्थापित करने का उचित प्रबन्ध हो। दूसरे शब्दों में, सब गतिविधियों का स्वरूप भिन्न रहते हुए भी उनका अन्तिम उद्देश्य एक ही होना चाहिये। वे एक दूसरे के विरुद्ध न हो, पृथक् रहते हुए भी एक दूसरे की पूरक हों। उन दृष्टि में समायोजन (Coordination) को संगठन का प्राथमिक सिद्धान्त (First principle) बताया गया है, अन्य सब सिद्धान्त गौण हैं।<sup>1</sup>

समायोजन का उद्देश्य संगठन के विभिन्न भागों के सम्बन्धों को इस प्रकार नियंत्रित करना होता है कि वे पृथक्-पृथक् कार्य करते हुए भी ‘पूर्ण संगठन’ (Whole) के परिणाम या उत्पादन (Product) में अधिकतम योगदान कर सकें। यही संक्षेप में समायोजन का अर्थ है। नघर्षों को दूर करके संगठन कार्यों में समन्वय तथा ऐक्य

<sup>1</sup> Mooner and Reiley describing the importance of coordination wrote in *Onward Industry* that ‘This term expresses the principles of organization in to nothing less. This does not mean that there are no subordinated principles it simply means that all the others are contained in this one of coordination. The others are simply the principles through which co-ordination operates and thus becomes effective page 19

(Unity of action) लाना ही इसका उद्देश्य है ।<sup>1</sup> दूसरे शब्दों में, सामूहिक प्रयास के सुव्यवस्थित प्रवन्ध का ही नाम समायोजन है ।

## समायोजन स्थापना की विधियाँ

(Methods of achieving Coordination)

किसी सगठन में समायोजन स्थापित करने का एक तरीका यह है कि उसके सदस्यों की गतिविधियों को इस प्रकार सम्बद्ध किया जाये कि अन्योन्याश्रिता (Inter-dependence) तथा पारस्परिक सहयोग की भावना का विकास हो सके । इस प्रकार का समायोजन सगठन के अध्यक्ष के आदेशों, निर्देशों व आज्ञा-पत्रों द्वारा लाया जाता है । सगठन के अध्यक्ष का औपचारिक प्राधिकार (Formal authority) कार्यों में ऐक्य उत्पन्न करता है किन्तु केवल औपचारिक प्राधिकार ही समायोजन की प्राप्ति के लिये काफी नहीं है । कुछ अन्य विधियों का भी प्रयोग आवश्यक है । अन्तर्विभागीय बैठकें (Inter-departmental meetings) तथा सम्मेलन अन्तर्विभागीय समितियाँ और समायोजन हेतु निर्मित विशिष्ट सस्थायें (Specialized bodies) इस प्रकार की कुछ अन्य विधियाँ हैं । इन सब विधियों द्वारा सगठन के सदस्यों में उद्देश्य या ध्येय के एकत्व (Singleness of purpose) की भावना पैदा करने का प्रयास किया जाता है । इसमें समायोजन की स्थापना सरल हो जाती है । भारत में केन्द्र तथा राज्यों में प्रत्येक प्रशासनिक स्तर पर समायोजन हेतु तरह-तरह के सम्मेलन आयोजित किये जाते हैं । राज्यपालों व मुख्य-मन्त्रियों के सम्मेलन तथा राष्ट्रीय विकास-परिषद् (National Development Council) एवं क्षेत्रीय परिषदों (Zonal Councils) के सम्मेलन प्रतिवर्ष समायोजन के उद्देश्य से ही आयोजित किये जाते हैं । राज्यों में विभागाध्यक्षों, विभागीय सचिवों तथा जिलाधीशों के सम्मेलन करने का भी यही उद्देश्य रहता है । विचारों का लिखित तथा अनिखित आदान-प्रदान समायोजन की क्रिया को सरल बनाता है । सगठन में अनौपचारिक सम्बन्धों का विकास भी इसमें सहायता पहुँचाता है । विभिन्न सरकारी विभागों में बहुत सी 'स्टाफ सस्थाओं' (Staff agencies), ब्यूरो तथा आयोगों का यही उद्देश्य रहता है । यह एक आम शिकायत है कि भारत सरकार के विभिन्न विभागों की गतिविधियों में समायोजन का अभाव है । लोक-प्रशासन के आकार में विस्तार तथा प्रशासनिक अधिकारी-वर्ग की सस्या में वृद्धि भी समायोजन के अभाव के लिए काफी हद तक उत्तरदायी है । अनेक बार आयोगों व अन्य प्रशासनिक सस्थाओं की स्थापना बिना यह सोचें-समझे कर दी जाती है कि उनका सम्पूर्ण प्रशासन पर क्या प्रभाव होगा । किन्तु समायोजन के मार्ग में

1 Some definitions of co ordination Charlesworth, J C observes, co-ordination "is the integration of the several parts into an orderly whole to achieve the purpose of the undertaking" *Governmental Administration*, Harper and Bros, N Y, 1951 W H Newman observes Co-ordination is "the orderly synchronisation of efforts to provide the proper amount, timing and direction of execution resulting in harmonious and unified actions to a stated objective" *Administrative Action* Prentice Hall Inc, N Y, 1951, page 403

गवसे बड़ी बाधा देश के प्रशासनिक संगठन के सदस्यों में एक सामान्य उद्देश्य की अनुभूति (A sense of common purpose) का न होना है। संगठन के अध्यक्ष का यह कर्तव्य है कि वह सदस्यों में इस प्रकार की एक सकारात्मक भावना (positive spirit) पैदा करने का प्रयास करे। कभी-कभी भावुकता भरी अपीलें (Emotional appeals) का भी प्रयोग करना पड़ता है।

### हस्तान्तरण (Delegation)

किसी भी जटिल संगठन के कार्य-कुशल संचालन के लिये यह आवश्यक है कि आदेश की शृंखला (Chain of Command) में हर स्तर पर शक्ति हस्तान्तरण की व्यवस्था रहे। हस्तान्तरण की प्रक्रिया द्वारा एक उच्चाधिकारी किसी अधीनस्थ अधिकारी को निर्णय लेने तथा कार्य सम्पन्न करने का प्राधिकार सौंप देता है। हस्तान्तरण का अर्थ है व्यक्ति को अपने दायित्वों को निभाने के लिये व्यक्तिगत विवेक के अनुसार निर्णय लेने की छूट (Discretion) देना। संगठन ऊपर से नीचे तक उच्चाधिकारियों तथा अधीनस्थ अधिकारियों के पारस्परिक सम्बन्धों की शृंखला के स्वरूप का नाम है। इस शृंखला में अनेक स्तरों पर उच्चाधिकारियों के लिए अपने प्राधिकार तथा दायित्वों का कुछ भाग अधीनस्थ अधिकारियों को हस्तान्तरित करना आवश्यक हो जाता है। हस्तान्तरित प्राधिकार के प्रयोग के लिए अधीनस्थ अधिकारी उच्चाधिकारी के प्रति उत्तरदायी होता है। शक्ति या प्राधिकार के हस्तान्तरण का अभिप्राय यह नहीं कि उच्चाधिकारी ने उसे मदद के लिये पूर्णतया त्याग दिया है। मौलिक रूप से हस्तान्तरण के बाद भी प्राधिकार पूर्णरूपेण उसी का रहता है, क्योंकि जिस अधीनस्थ अधिकारी को वह हस्तान्तरित किया गया है वह उसके प्रयोग के लिए उच्चाधिकारी के नियन्त्रण तथा उसकी देख-रेख में रहता है। प्राधिकार का हस्तान्तरण करने वाले उच्चाधिकारी की यह जिम्मेदारी ज्यों की त्यों बनी रहती है कि वह यह देखे कि जिस अधीनस्थ अधिकारी को प्राधिकार हस्तान्तरित किया गया है वह उसका उचित प्रयोग कर रहा है या नहीं। वास्तव में हस्तान्तरण का उद्देश्य प्राधिकार को विभिन्न स्तरों पर सुविधा की दृष्टि से वितरित करना है। हस्तान्तरण करने वाले उच्चाधिकारी तथा हस्तान्तरित शक्ति प्राप्त करने वाले अधीनस्थ अधिकारी में एक विशेष प्रकार का सम्बन्ध स्थापित हो जाता है, वह यह है कि अधीनस्थ अधिकारी को निर्णय लेने की 'छूट' या निस्सन्देह प्रदान की गई है परन्तु 'छूट' देने वाले उच्चाधिकारी का यह पूरा विश्वास है कि वह उस 'छूट' के प्रयोग पर नियन्त्रण रखे। अधीनस्थ अधिकारी अपने प्रत्येक कार्य के लिए उच्चाधिकारी के प्रति जिम्मेदार होगा। शक्ति या प्राधिकार का यह हस्तान्तरण एक उच्च इकाई (Unit) ने निम्न इकाई की ओर या एक उच्चाधिकारी ने निम्न अधिकारी की ओर होता है। उच्च इकाई या उच्च अधिकारी को हस्तान्तरण का स्वरूप बदलने

सशोधित करने तथा अपनी इच्छानुसार हस्तान्तरित शक्ति वापिस लेने का पूरा अधिकार होता है।

हस्तान्तरण की आवश्यकता तथा इसके लाभ स्वयंसिद्ध हैं। सगठन का अध्यक्ष तथा अधिकांश उच्चाधिकारी इस स्थिति में नहीं होते कि वे स्वयं उस सम्पूर्ण शक्ति का प्रयोग कर सकें जो कानून द्वारा उनको प्रदान की गई है। अपने काम को सुचारु रूप से सम्पन्न करने के लिये उन्हें अपनी कानूनी शक्ति का कुछ भाग निम्न अधिकारियों को हस्तान्तरित करना ही पड़ता है। हस्तान्तरण के फलस्वरूप उच्चाधिकारी छोटी-छोटी, नित्य प्रति की मामूली गतिविधियों तथा समस्याओं से छुटकारा पा जाता है और वह इस प्रकार अपना मूल्यवान समय अधिक महत्वपूर्ण बड़ी समस्याओं पर केन्द्रित कर सकता है। इसके अतिरिक्त अधीनस्थ अधिकारी को भी हस्तान्तरण से लाभ पहुँचता है। हस्तान्तरित प्राधिकार का प्रयोग करने से उसमें उत्तरदायित्व की भावना का विकास होता है।

हस्तान्तरण के परिणामस्वरूप सगठन के हर सदस्य में साझेदारी (Partnership) तथा जिम्मेदारी की भावनाएँ पैदा होती हैं। हस्तान्तरण के अभाव में अध्यक्ष का कार्य-बोझ बढ़ जाता है और वह अपने सगठन के क्रिया-कलापों पर प्रभावशाली नियन्त्रण करने में असमर्थ हो जाता है। हस्तान्तरण द्वारा ही वह अपने समय का सदुपयोग कर सकता है और सगठन पर प्रभावशाली नियन्त्रण रख सकता है। हस्तान्तरण इस प्रकार सगठन की कार्य-कुशलता में वृद्धि करता है। जब हर अधिकारी व कर्मचारी के पास थोड़ी बहुत हस्तान्तरित शक्ति होती है तो उसे यह आभास होता है कि सगठन का वह भी एक मूल्यवान सदस्य है और उसके कार्य का भी महत्व है। यह आभास उसमें आत्म-विश्वास तथा सगठन के प्रति निष्ठा पैदा करता है। उसे यह महसूस होता है कि उसकी योग्यता का मान तथा आदर हो रहा है। हस्तान्तरण से उच्चाधिकारी, निम्नधिकारी तथा सम्पूर्ण सगठन सभी लाभान्वित होते हैं।

किन्तु बहुत से सगठनों के अध्यक्ष तथा उच्चाधिकारी हस्तान्तरण के लाभों को नहीं समझ पाते। बहुत से उच्चाधिकारी अधिक से अधिक शक्तियाँ अपने ही हाथों में संचित देखना चाहते हैं। वे शक्ति का हस्तान्तरण करते हुए सकोच या अनिच्छा का प्रदर्शन करते हैं। उन्हें यह आशंका रहती है कि ऐसा करने से अधीनस्थ अधिकारियों के समक्ष उनकी स्थिति कमजोर पड़ जायेगी। कुछ उच्चाधिकारी यह भी समझते हैं कि सारी योग्यता उन्हीं के पास है, सभी अधीनस्थ अधिकारी अयोग्य हैं, उन्हें शक्ति हस्तान्तरित करना सगठन को कमजोर बनाना है। ऐसे उच्च अधिकारियों पर यह विचार हावी रहता है कि यदि उन्होंने अपनी सम्पूर्ण शक्ति का स्वयं प्रयोग नहीं किया तो सारा सगठन क्षत-विक्षत और अस्त-व्यस्त हो जायेगा। ऐसे उच्चाधिकारियों में अपनी योग्यता का अतिशयोक्तिपूर्ण चित्र देखने तथा अधीनस्थ अधिकारियों की योग्यता को भी अयोग्यता के रूप में देखने की प्रवृत्ति पनपने लगती है। वे अविश्वामी जीव ही हस्तान्तरण के कटुतम शत्रु हैं।

हस्तान्तरण के मार्ग में उपरोक्त बाधाओं के रहते हुये भी अधिकांश व्यक्ति हमकी आवश्यकता को स्वीकार करते हैं। हस्तान्तरण औपचारिक (Formal) भी होते हैं और अनौपचारिक (Informal) भी। उच्चाधिकारी या तो लिखित रूप में प्राधिकार का हस्तान्तरण करता है या अधीनस्थ अधिकारी को बुलाकर मौखिक रूप से उसे कुछ शक्ति सौंप सकता है। शक्ति के हस्तान्तरण का तरीका कुछ भी हो, उच्चाधिकारी को हस्तान्तरित शक्ति के प्रयोग पर नियन्त्रण रखने के लिए कुछ प्रबन्ध अवश्य करना पड़ता है। हस्तान्तरण का उद्देश्य ही नष्ट हो जायेगा यदि उस पर नियन्त्रण तथा देखभाल का अकुश नहीं होगा। प्राधिकार के हस्तान्तरण के, संक्षेप में, ये कुछ पहलू हैं।

## निर्णय लेना

### (Decision Making)

निर्णय लेने की प्रक्रिया को प्रशासन का हृदय कहा गया है। प्रशासन का उद्देश्य सरकारी नीतियों को क्रियान्वित करना है। किन्तु यह कोई सरल कार्य नहीं है। इन कार्य को सम्पन्न करने के लिए प्रशासक को विभिन्न मार्गों में से सर्वोत्तम मार्ग को चुनना पड़ता है। ऐसा चुनाव करना स्वयं एक कठिन कार्य है। जब अनेक प्रकार के मार्ग सामने होते हैं तो प्रशासक के लिए उचित निर्णय लेना एक कठिन नमन्या बन जाती है।<sup>1</sup>

एक प्रशानक को वृत्त में दुर्बल और पेचीदा समस्याओं का निराकरण करना होता है। इसका अभिप्राय यह है कि उसे समय-समय पर महत्वपूर्ण निर्णय लेने पड़ते हैं। अपने संगठन के किसी भी कार्यक्रम को क्रिया के रूप में परिणित करने से पूर्व उसे एक निश्चित निर्णय पर पहुँचना होता है। प्रशासन एक मानवीय गतिविधि (Human activity) है और संगठन अनेक व्यक्तियों की सहयोगिक, सामूहिक गति-विधि का नाम है, इसलिए निर्णय लेने की प्रक्रिया में मानवीय व्यवहार (Human behaviour) के बहुत से तत्व सम्मिलित होते हैं।

जैसा पहले कहा गया है, जब एक प्रशानक को कोई निर्णय लेना होता है तो उसे अनेक रास्तों में किसी एक का चुनाव करना होता है जो कि एक कठिन कार्य है। यदि हर कार्य में एक ही स्पष्ट तथा मुनिश्चित चुनाव होता तो निर्णय लेना अत्यन्त सरल होता। किन्तु निर्णय लेने की प्रक्रिया में मानवीय तत्वों के रहते हुए ऐसा असम्भव है। निर्णय लेने समय अनिवार्यतः किसी एक मार्ग को चुनना पड़ता है तथा अन्य मार्गों को अस्वीकृत करना पड़ता है। यह कार्य कठिन इसलिए है कि निर्णय

लेने वाले व्यक्ति को अपने विवेक का बहुत सावधानी से प्रयोग करना पड़ता है। एक उचित तथा ठीक निर्णय पर पहुँचने के लिए उसे अनेक प्रकार की सूचनायें तथा तथ्य एकत्रित करने पड़ते हैं। जिस प्रश्न या स्थिति पर निर्णय लेना है उससे सम्बन्धित हर पहलू की जानकारी उसके पास होनी चाहिये। जब तथ्य तथा सूचनायें एकत्रित हो जाये तो उसे उनका वर्गीकरण व निरीक्षण करना होता है। एक रास्ते की अन्य रास्तों के साथ उसे तुलना करनी पड़ती है तथा सम्भावित परिणामों पर विचार करना पड़ता है। उसे अपने चुनाव के सभी सम्भावित परिणामों के बारे में पहले से ही सोच लेना चाहिये। यह इसलिए आवश्यक है कि परिणामों पर विचार किये बिना निर्णय लेने से अक्सर कदम गलत दिशा में उठ जाते हैं। अतः निर्णय लेने की प्रक्रिया में भावी परिणामों के पूर्व अध्ययन को काफी बल तथा महत्व दिया जाता है। प्रत्येक ऐसा निर्णय जो सम्भावित परिणामों पर विचार किये बिना लिया गया है, एक गलत तथा हानिकारक निर्णय है।

जब परिणामों का पूर्व निरीक्षण हो चुके तो विभिन्न परिणामों का तुलनात्मक मूल्यांकन करना पड़ता है। यहाँ निर्णय लेने की प्रक्रिया में आदर्शों (Values) का प्रश्न निहित है। अनेक बार निर्णय लेने की प्रक्रिया में भाग लेने वाले विभिन्न अधिकारियों में आदर्शों सम्बन्धी मतभेद उठ खड़े होते हैं। जब निर्णय लेने की प्रक्रिया में यह प्रश्न पैदा हो जाये कि किस परिणाम को प्राथमिकता दी जाये तो 'मूल्यांकन' की क्रिया प्रारम्भ होती है। अनेक बार प्रतियोगी आदर्शों में से किसी एक आदर्श का चुनाव प्रशासक को करना पड़ता है। ऐसे अवसरों पर 'साध्य' व 'साधन' तथा 'तथ्य' एवं 'आदर्शों' के मध्य एक महत्वपूर्ण विवाद उठ खड़ा होता है। तब विवेक (Rationality) के जरिये ही विवाद का निर्णय किया जाता है। विवेक यह बताता है कि विभिन्न मार्गों के परिणामों का मूल्यांकन करके सही मार्ग का चुनाव कैसे करना चाहिये। हर प्रशासक से आशा की जाती है कि निर्णय लेते समय वह अधिकतम विवेक का प्रयोग करेगा। किन्तु विवेकपूर्ण चुनाव के मार्ग में भी अनेक बाधाएँ होती हैं। मानवीय व्यवहार में कई बार भावुकतापूर्ण व अविवेकपूर्ण तत्व अधिक शक्तिशाली बन जाते हैं। सर्वश्रेष्ठ निर्णय लेने के लिए प्रशासक को चाहे कितनी भी आवश्यक सुविधायें, आकर्षक सुचनायें क्यों न प्रदान कर दी जायें, उसका निर्णय उसकी व्यक्तिगत पसन्दगियों व नापसन्दगियों से अवश्य प्रभावित होगा। उसका निर्णय उसके मानसिक झुकावों से अछूता नहीं रह सकता। ऐसे मानवीय तत्व निर्णय लेने की प्रक्रिया से अलग नहीं किये जा सकते। कभी-कभी किसी समस्या पर निर्णय लेने के लिए जो आवश्यक जानकारी उपलब्ध होनी चाहिए वह अपूर्ण रह जाती है। कभी-कभी प्रशासक अपने किसी निर्णय के परिणामों का ठीक-ठीक अन्दाज नहीं लगा पाता। इन सब कठिनाइयों के कारण प्रशासनिक निर्णय कभी-कभी पक्षपातपूर्ण तथा

अधूरे तथ्यों, परिणामों के अपर्याप्त अनुमान तथा प्रशासक के व्यक्तिगत पूर्वाग्रहों (Prejudices) इत्यादि के जाले में ही उलझ कर रह जाते हैं और इस प्रकार हानिकारक सिद्ध होते हैं।<sup>1</sup>

## संचार

(Communication)

संचार की उचित व्यवस्था के अभाव में कोई भी प्रशासनिक संगठन कार्य नहीं कर सकता। संगठन में आन्तरिक सहयोग तथा समायोजन (Coordination) की प्राप्ति के लिए संचार व्यवस्था का होना अत्यधिक आवश्यक है। संगठन में प्राधिकार के प्रयोग के लिए इसका महत्व 'केन्द्रीय' है। उच्चाधिकारियों द्वारा जो निर्णय लिए जाते हैं, वे यदि ठीक-ठीक अधीनस्थ अधिकारियों तक नहीं पहुँचाये जायेंगे तो उनको या तो क्रियान्वित ही नहीं किया जायेगा या विकृत रूप में क्रियान्वित किया जायेगा। किन्तु संचार-व्यवस्था से अभिप्राय निर्णयों को अधीनस्थ अधिकारियों तक पहुँचाने मात्र से नहीं है। इससे पूर्व कि किसी निर्णय को क्रियान्वित करने के लिए कोई कदम उठाया जाये यह आवश्यक है कि सम्बन्धित अधिकारीगण उसे भली प्रकार समझ लें। इन अधिकारियों को विस्तार से यह समझ देना चाहिए कि क्रियान्वित किये जाने वाले निर्णय या निर्णयों का क्या महत्व है, उनके पीछे क्या ध्येय है तथा किन कारणों से वे निर्णय आवश्यक हो गये थे। उनका क्रियान्वन तभी कार्य-कुशलता में हो सकेगा। संचार का उद्देश्य इस प्रकार तरह-तरह के मस्तिष्कों को एक सामान्य उद्देश्य की प्राप्ति के लिये एक दूसरे के निकट लाना होना चाहिये। संचार केवल सूचना प्रसारण ही नहीं है, यह वह प्रक्रिया है जिससे संगठन के सदस्यों में पारस्परिक सहिष्णुता व आदान-प्रदान की भावनार्यें विकसित की जानी हैं।

प्रत्येक संगठन में संचार-व्यवस्था एक दुनरफे यातायात (Two way traffic) के समान होती है। इतना ही काफी नहीं है कि उच्चाधिकारी निर्णयों को अधीनस्थ कर्मचारियों तक निर्देशों इत्यादि द्वारा पहुँचाये। अधीनस्थ अधिकारी तथा कर्मचारी भी तथ्य, आँकड़े तथा सूचनाएँ उच्चाधिकारियों तक पहुँचाते हैं। वस्तुतः उच्चाधिकारी श्रेष्ठ निर्णय तभी ले सकते हैं जब उन्हें प्रत्येक परिस्थिति, तथ्य तथा सूचना का ज्ञान हो। उस ज्ञान के अभाव में उनके निर्णय निश्चयक साबित होंगे। संचार इस प्रकार ऊपर से नीचे तथा नीचे से ऊपर दोनों दिशाओं में होता है। निर्देश तथा आदेश ऊपर से नीचे आते हैं और तथ्य एवं आँकड़े नीचे से ऊपर जाते हैं। संचार व्यवस्था इन प्रकार समायोजन स्थापना, पारस्परिक सहिष्णुता तथा उचित निर्णय

1 Also refer to G. R. Terry, *Principles of Management*, Illinois, Richard D. Irwin Inc. 1956, William J. Gore, and Fred S. Silander "A Bibliographical Review in Decision-Making", 4, *Administrative Science Quarterly*, (June 1959), pages 87-121 and Special Issue on Decision-Making, 3 and 4, *Administrative Science Quarterly*, December, 1958.

लेने और अधिकारियों द्वारा उनके प्रभावशाली क्रियान्वन के लिए अत्यधिक आवश्यक है ।<sup>1</sup>

प्रत्येक सगठन में संचार, औपचारिक तथा 'अनौपचारिक', दोनों प्रकार का होता है । प्रत्येक सगठन में ऊपर से नीचे निर्देश तथा आदेश भेजने की एक औपचारिक व्यवस्था रहती है । उच्चाधिकारियों तथा निम्नाधिकारियों के पारस्परिक सम्बन्धों को निर्धारित करते समय उनमें संचार की रूपरेखा भी स्पष्ट कर दी जाती है । सगठन की 'आचरण संहिता' (Code of Conduct) अथवा 'नियमावली' में इसका उल्लेख रहता है । यह स्पष्ट कर दिया जाता है कि कौन किसको आदेश देगा तथा कौन किसके प्रति उत्तरदायी होगा । औपचारिक संचार-व्यवस्था में साधारणतया लिखित रूप से आदेशों, सूचनाओं इत्यादि का आदान-प्रदान किया जाता है ।

किन्तु हर सगठन में संचार का यह औपचारिक तरीका ही पर्याप्त नहीं समझा जाता । समस्याओं को मानवीय घरातल पर समझने व समझाने के लिए उपरोक्त औपचारिक संचार विधि अत्यधिक शुष्क है । निर्णयों से सम्बन्धित सम्पूर्ण जानकारी को दूसरों तक पहुँचाने में यह विधि अपर्याप्त है । फलस्वरूप प्रत्येक सगठन में एक अनौपचारिक संचार-व्यवस्था का विकास अवश्यम्भावी हो जाता है । यह औपचारिक संचार-व्यवस्था की पूरक होती है । प्रत्येक सगठन के सदस्य औपचारिक रूप से निर्धारित सम्बन्धों के दायरे से बाहर कुछ अनौपचारिक सम्पर्क तथा सम्बन्ध बना लेते हैं । उनके पारस्परिक व्यक्तिगत सम्बन्ध अनौपचारिक संचार के साधन बन जाते हैं । अनौपचारिक सम्बन्धों तथा सम्पर्कों से कई बार गप्पो व वाजारू अफवाहों की जानकारी सरलता से हासिल की जा सकती है । उनका उत्तर फिर तथ्य प्रस्तुत करके दिया जा सकता है । संचार-व्यवस्था में दो पक्ष होते हैं—एक भेजने वाला व एक प्राप्त करने वाला । संचार नियमों, उपनियमों, पत्रों, निर्देशों तथा प्रतिवेदनों (Reports) का रूप ले सकता है । संचार-व्यवस्था का प्रभावशाली होना उसके परिणामों पर निर्भर है । अगर निर्दिष्ट उद्देश्य प्राप्त हो जाते हैं तो संचार-व्यवस्था को सफल समझिये, अन्यथा नहीं । और निर्दिष्ट उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए संचार स्पष्ट तथा सन्देह रहित होना चाहिए । सन्देश-संचार के लिए प्रयुक्त भाषा में अस्पष्टता, असंगतियाँ तथा शब्दों के अर्थों सम्बन्धी सन्देह नहीं होने चाहिये । इसके अतिरिक्त सन्देश निर्देश दूर-दूर के स्थलों तथा विभिन्न प्रकार के व्यक्तियों को भेजे जाते हैं । प्राप्त करने वाले व्यक्ति के मानसिक स्तर को दृष्टिगत रख कर संचार की भाषा तथा

1 For further details refer to John D Millett *Management in the Public Service The Quest for Effective Performance*, McGraw-Hill Book Co., N Y, 1954, Chapter 4, Communication, pages 81—97, Herbert A Simon and others, *Public Administration*, N Y, 1956, Chapter X, Securing Teamwork The Communication Process, pages 218—243, Piffner, Presthus *Public Administration*, 4th Ed, The Ronald Press Co, N Y, 1963, Chapter 7, Communication, pages 133—153, and John T Dorsey, "A Communications Model for Administration", 2, *Administrative Science Quarterly* (December, 1957)

विधि में परिवर्तन आवश्यक हो जाते हैं। कई बार समस्याओं के विस्तृत विवेचन के लिए सभी सम्बन्धित व्यक्तियों के सम्मेलन बुलाने आवश्यक हो जाते हैं। सम्मेलन संचार का एक श्रेष्ठ साधन है। उनके सम्बन्धित अधिकारियों को तुल्य दिमाग में दूसरों के विचारों को सुनने का अवसर प्राप्त होता है। यहाँ संचार-व्यवस्था का उद्देश्य होता है। सम्मेलन में भाग लेने वाले व्यक्तियों की आशंकाएँ तथा सन्देह इस प्रकार दूर हो जाते हैं। अनेक बार उच्चाधिकारियों के लिए दूसरे अधिकारियों तक सम्पूर्ण आवश्यक जानकारी संचारित करना कठिन हो जाता है। कई बार वे ऐसी भाषा का प्रयोग करते हैं जिसे दूसरे समझ नहीं पाते। कई बार वे ऐसे शब्दों का प्रयोग कर बैठते हैं जिनके अर्थ वे समझ नहीं पाते। ये सब प्रभावशाली संचार के माध्यम बन जाते हैं। उच्च प्रशासकों का यह काम है कि वे समय-समय पर अपनी संचार-व्यवस्था की जाँच करने पर तैयार रहें तथा उनमें आवश्यक सुधार करने रहें। अगर निर्णय ठीक से क्रियान्वित नहीं हो रहा है तो यह देखना चाहिये कि इसके लिए संचार-व्यवस्था ही तो उत्तरदायी नहीं है और अगर उसमें दोष लगाई दें तो उन्हें दूर करने के लिए कदम उठाना चाहिये। निम्नलिखित को तकनीकी रूप से क्रियान्वित करने के लिए उत्तम संचार व्यवस्था अत्यावश्यक है।

## देख-रेख व नियन्त्रण

(Supervision and Control)

- जब निर्णय निम्न अधिकारियों तक संचारित कर दिया जाये तो उच्चाधिकारी का अगला कार्य यह देखना है कि उन्हें ठीक-ठीक क्रियान्वित किया जाये। उनका कर्तव्य यह आश्वासन करना है कि संगठन संचार रूप में काम करता रहे तथा निर्दिष्ट उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए प्रयत्न निरन्तर जारी रहे। प्रशासनिक संगठन की इसी आवश्यकता को दृष्टिगत रखते हुए 'देख-रेख' तथा 'नियन्त्रण' को महत्वपूर्ण माना गया है। उच्चाधिकारी अधीनस्थ अधिकारियों का मार्ग प्रदशन करते हैं, उनकी गति-विधियों पर निगरानी रखते हैं तथा उनके कार्यों के परिणामों का पथवेक्षण (Observation) करते हैं। नकारात्मक दृष्टि में (Negatively) देख-रेख का अभिप्राय संगठन के सदस्यों की गतिविधियों का निर्देशन करना तथा उनकी जाँच करना है, सकारात्मक दृष्टि में (Positively) इसका अभिप्राय सदस्यों को काम करने के सर्वोत्तम तरीके सुझाना है। देख-रेख का उद्देश्य संगठन के विभिन्न अंगों में समायोजन स्थापित करना है तथा यह देखना है कि सब अंग अपना-अपना कार्य उचित रूप से सम्पन्न करते रहे।<sup>1</sup> देख-रेख का सम्बन्ध संगठन की गतिविधियों के परिणामों को देखने से है। यह काम तब सम्पन्न हो जाता है जब कार्यकुशलता की जाँच के लिए

<sup>1</sup> Some of the following replies were given to a question "What is meant by "supervision" The replies were 'Being safeguarded from making mistakes Being helped by a person who understands satisfaction in having a point of reference Being made to feel inadequate and inferior because of the authority

कृष्ट निष्पक्ष आधार तथा कसौटी मौजूद हो। कभी-कभी देख-रेख वजह में निहित धाराओं एवं व्यवस्थाओं द्वारा भी होता है। अधीनस्थ अधिकारियों को अपने कार्य की प्रगति पर प्रतिवेदन, कागजात, फाइलें इत्यादि उच्चाधिकारियों को भेजनी पड़ती हैं। देख-रेख करने वाला उच्चाधिकारी उनकी सहायता से संगठन के कार्यों व उनके परिणामों के विषय में ज्ञान प्राप्त कर सकता है। वह लक्ष्य निर्धारित करता है तथा उसकी यह जिम्मेदारी है कि वह लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए संगठन की गतिविधियों की देख-रेख करे।

सबसे महत्वपूर्ण उद्देश्य तो कार्य-समापन है। संगठन में ऐसा वातावरण बनाना चाहिये जब सम्बन्धित व्यक्ति यथासम्भव, अधिकतम सहयोग कार्य-समापन में दें। देख-रेख करने वाला अधिकारी त्रुटियों का पता लगाकर भावी कदमों के लिए मार्ग निर्देशन करता है। उसका कार्य निरीक्षण तथा जाँच करना ही नहीं है, अपितु सामूहिक कार्य (Team work) के लिए सबको प्रेरित व प्रोत्साहित करना भी है।<sup>1</sup>

देख-रेख अधिकारी को न्यायपूर्ण, ईमानदार, निष्पक्ष तथा खुले मस्तिष्क का होना चाहिए। उसे लोक-सम्पर्क (Public relations) तथा समूह-व्यवहार में प्रशिक्षित होना चाहिए। भारत में पंचायती राज अभिनियमों के अन्तर्गत जिलाधीशों तथा विभिन्न तकनीकी विभागों के अधिकारियों को पंचायती राज संस्थाओं पर नियन्त्रण व देख-रेख के अधिकार प्रदान किये गये हैं। इसके पीछे यह धारणा है कि पंचायती राज संस्थाओं की सफलता के लिए अधिकारियों का उन पर उचित नियन्त्रण तथा उनकी देख-रेख अनिवार्य है।<sup>2</sup>

---

and power of the person over me Being pushed around " Margaret Williamson defines 'supervision' "as a process by which workers are helped by a designated staff member to learn according to their needs, to make the best use of their knowledge and skills and to improve their abilities so that they do their jobs more effectively and with increasing satisfaction to themselves and the agency " (Supervision—Principles and Methods, N Y, Woman's Press, 1950 pages 3, 7) Also refer to John D Millett, *op cit*, Chapter 4 'Supervision', pages 98—122, Dimock, *Public Administration*, 1960, Chapter 24, Dynamics of Supervision, pages 406—424

1 Pfiffner summarizes the important human characteristics of supervision in these words "The supervisor on the lower levels secures cooperation and production by de-emphasizing his own ego, stimulating group participation, and encouraging the maximum satisfaction of individual egos that is consistent with coordination " (John M Pfiffner "The Supervision of Personnel Human Relations in the Management of Men", N Y Prentice-Hall, 1951), page 215

2 For it Refer to Henry Maddick - 'Control Supervision, And Guidance of Panchayati Raj Institutions' Indian Journal of Public Administration, New Delhi Vol VIII, October-December 1962, No 4, pages 500—511, John D Millett rightly observes "Supervision is more than a process, it is a spirit which animates the relationships between levels of organization and which induces maximum administrative accomplishment, or when unsuccessful, generates administrative paralysis Effective Management is concerned to realize the first and to avoid the second " *op cit*, page 122.

## संगठन के आधार

### (Bases of Organization)

जैसा कि हम देस चुके हैं कि संगठन में विभिन्न व्यक्तियों के बीच कार्य का विभाजन हो दिया जाता है और तब हमारी क्रियाओं में उचित समन्वय प्राप्त किया जाता है जिससे कि संगठन उन उद्देश्यों को प्राप्त करने में सक्षम हो सके जिनके निम्ने कि हमारा निर्माण किया गया था। संगठन 'विभिन्न व्यक्तियों के बीच कार्य को बांटने की एक रीति है।' अब प्रश्न यह पैदा होता है कि उन कार्यों को किस प्रकार बांटा जाना चाहिये तथा किन आधार पर संगठन का निर्माण किया जाना चाहिये। लूथर गुल्लिक (Luther Gullick) के अनुसार निम्नी नींवों को बांटने की चार विभिन्न रीतियाँ प्रयोग संगठन के चार विभिन्न आधार होते हैं।

"संगठन के निर्माण में ऊपर से नीचे तक हम प्रत्येक कार्य का विस्तरेण करना पड़ता है और उन बातों का निगम करना पड़ता है कि एकता (Homogeneity) के सिद्धान्त को प्राप्ति पहुँचाने बिना संगठन को जितने वर्गों में बांटा जाए। व्यावहारिक अथवा नैदानिक दृष्टि से यह कोई आसान काम नहीं है। हम यह पायेंगे कि हर एक पद पर कार्य करने वाले प्रत्येक कर्मचारी के कार्य की प्रकृति की पहचान निम्न बातों के द्वारा होनी चाहिये

(१) प्रथम उस बड़े उद्देश्य (Major purpose) के द्वारा जिसके लिए कि वह कार्य कर रहा है, जैसे पानी की पूर्ति की व्यवस्था, अथवा शिक्षा का संचालन।

(२) उस प्रक्रिया (Process) के द्वारा, जिसका कि वह प्रयोग कर रहा है, जैसे कि इंजीनियरिंग, डाक्टरों, वरिष्ठता, स्टेनोग्राफी, सांख्यिकी (Statistics) व हिमाद-विनाद का काम।

(३) उन व्यक्तियों अथवा वस्तुओं (Persons or things) के द्वारा, जिनसे व्यवहार करना पड़ता है या जिनके लिए काम करना पड़ता है जैसे विदेशों के जाने व्यक्ति, मातापिता, दान, खाने, पार्क, अनाथ विमान, में निषेध।

(४) उस स्थान (Place) के द्वारा -  
है, जैसे हवाई द्वीप, वास्तव, वाणिज्य

इस प्रकार कार्य अथवा उद्देश्य  
जाने व्यक्ति अथवा वस्तु, स्थान अथक  
है। अब हम इन पर एक-एक करके विचार

(१) कार्य (Function) - (जिसे  
or purpose) की पूर्ति के लिए संगठन व  
शिक्षा के लिए स्कूल, स्वास्थ्य सुधार सम्बन्ध,

(२) प्रक्रिया (Process)—संगठन का निर्माण प्रक्रिया अथवा व्यवसाय (Process or profession) के आधार पर भी किया जाता है। प्रक्रिया अथवा व्यवसाय से तात्पर्य उस तकनीकी कुशलता (Technical skill) से है जो किसी विशिष्ट कार्य को सम्पन्न करने के लिए आवश्यक हो, उदाहरण के लिए, इंजीनियरिंग डाक्टरी, बढईगीरी, आशुलिपि, सांख्यिकी, तथा हिसाब-किताब व लेखा आदि। संगठनों का निर्माण किसी भी कार्य से सम्बद्ध तकनीकी कुशलता के आधार पर किया जा सकता है, उदाहरण के लिए वकीलों का विभाग (Department of lawyers), इंजीनियरों का विभाग आदि। भारत में लोककर्म (Public Works Departments) प्रक्रिया के आधार पर किये जाने वाले संगठन के उदाहरण हैं। यह सम्भव नहीं हो सकता कि प्रक्रिया अथवा व्यवसाय को बहुत अधिक विभागों (Departments) के संगठन का आधार बना लिया जाए क्योंकि उन विशिष्ट अथवा तकनीकी कुशलताओं की न्यूनाधिक रूप में प्रत्येक विभाग में ही आवश्यकता होती है। अतः विशिष्ट अथवा तकनीकी कुशलता प्राप्त व्यक्तियों को तो किसी भी विभाग में, जहाँ कि उनकी आवश्यकता हो, काम करना चाहिए। उदाहरणार्थ, भारत सरकार के आशुलिपिकों का विभाग (Department of Stenographers) नहीं बनाया जा सकता क्योंकि आशुलिपिकों की तो प्रत्येक विभाग में ही आवश्यकता होती है। अतः प्रत्येक विभाग को अपना-अपना आशुलिपिक नियुक्त कर लेना चाहिये।

(३) सेवा किए जाने वाले व्यक्ति (Clientele)—व्यक्तियों के एक समूह अथवा समुदाय के एक भाग के साथ व्यवहार करने के लिये भी संगठन का निर्माण किया जाता है। अतः वे सेवा किये जाने वाले व्यक्ति ही संगठन का आधार बन जाते हैं। भारत सरकार का पुनर्वास विभाग (Rehabilitation Department), जो कि पाकिस्तान से आये हुए विस्थापितों (Displaced persons) की सेवा करता है, इसका एक उदाहरण है। यहाँ सेवा किये जाने वाले व्यक्तियों को ही संगठन का आधार बनाया गया है क्योंकि यह विभाग केवल उन व्यक्तियों की समस्याओं से सम्बन्ध रखता है जिन्हें कि-देश विभाजन के बाद पाकिस्तान में अपने घरों को अटककर भारत आना पड़ा।

with Relative (४) क्षेत्र (Area)—अन्त में, वह स्थान, जहाँ कि कार्य किया जाता है—

2. क्षेत्र—भी संगठन की क्रियाओं के लिये आधार बन सकता है। नेपा of Panch. अर्थात् उत्तरी पूर्वी सीमान्त एजेन्सी (North East Frontier New Delhi. D. Millett रिट विशेष क्षेत्र अथवा प्रदेश की समस्याओं में सम्बन्धित है। अतः यहाँ which animates ने वाला क्षेत्र ही संगठन का आधार है। induces maximum

generates almost प्रश्न का कोई भी निश्चित उत्तर नहीं दिया जा सकता कि realize the first and step में इनमें से कौनसा तत्व अधिक महत्वपूर्ण है। यह तो

रहित पर निर्भर होता है।

## संगठन के आधार

(Bases of Organization)

जैसा कि हम दस चुते हैं कि संगठन में विभिन्न व्यक्तियों के बीच काय का विभाजन कर दिया जाता है और तब उनकी क्रियाओं में उचित समन्वय कायम किया जाता है जिससे कि संगठन उन उद्देश्यों को प्राप्त करने में समर्थ हो सके जिनके लिये कि उनका निर्माण किया गया था। संगठन "विभिन्न व्यक्तियों के बीच काय को बांटने की एक चीज है।" अब प्रश्न यह पैदा होता है कि उन कार्यों को किस प्रकार बांटा जाना चाहिये तथा किस आधार पर संगठन का निर्माण किया जाना चाहिये। लूथर गुल्लिक (Luther Gullick) के अनुसार, चारों भी कार्यों का बांटने की चार विभिन्न नीतियाँ प्रयोग संगठन के चार विभिन्न आधार होने हैं।

"संगठन के निर्माण में ऊपर से नीचे तथा हमें प्रत्येक कार्य का विस्तरेषण करना पड़ता है और इन बात का निगम करना पड़ता है कि समरूपता (Homogeneity) के निदानों को जानि पचाना बिना गड़बड़ को कानने लोगों में बांटा जाए। व्यावहारिक श्रववा नैदानित्ति दृष्टि से यह बात सामान्य बात नहीं है। हम यह पायेंगे कि हम एक पर एक कार्य करने वाले समरूपता के कार्य की प्रगति की पहचान निम्न बातों के द्वारा होगी चाहिये

(१) प्रथम उन बड़े उद्देश्य (Major purpose) के द्वारा जिनके लिए कि वह कार्य कर रहा है, जैसे पानी की पूर्ति की व्यवस्था, शरणार्थी का नियन्त्रण श्रववा शिक्षा का संचालन।

(२) उन प्रक्रिया (Process) के द्वारा, जिनका कि वह प्रयोग कर रहा है, जैसे कि इंजीनियरिंग, टाइटरी, बहरीगरी, स्टेनोग्राफी, सांख्यिकी (Statistics) का हिसाब-किताब का काम।

(३) उन व्यक्तियों श्रववा वस्तुओं (Persons or things) के द्वारा, जिनने व्यवहार करना पड़ता है या जिनके लिए काम करना पड़ता है जैसे विद्वानों वाले व्यक्ति, भारतीय, बच्चे, गाने, पाक, शनाव, रिमान में निर्धन।

(४) उन स्थान (Place) के द्वारा -  
है, जैसे हवाई द्वीप, बोस्टन, वाशिंगटन

इस प्रकार कार्य श्रववा उद्देश्य वाले व्यक्ति श्रववा वस्तुएँ, स्थान श्रववा हैं। अब हम इन पर एक-एक करके विचार करेंगे।

(१) कार्य (Function)—किमी (or purpose) की पूर्ति के लिए संगठन का शिक्षा के लिए स्कूल, स्वास्थ्य सुधार सम्बन्ध

है और किसके द्वारा उसका पत्र-व्यवहार सगठन के सबसे ऊँचे अधिकारी तक पहुँच सकता है।

(३) पद-सोपान सत्ता तथा उत्तरदायित्व के प्रत्यायोजन अथवा सौंपने (Delegation) के सिद्धान्त पर आधारित होता है अतः उसी के अनुसार निर्णय करने वाले अनेक केन्द्रों की स्थापना कर ली जाती है। किसी एक व्यक्ति अथवा केन्द्र पर काम का अधिक जमघट अथवा केन्द्रीकरण नहीं होता। विभाग का अध्यक्ष (Head of the Department) स्वयं ही प्रत्येक निर्णय करने की अनिवार्यता से मुक्त हो जाता है।

(५) जब कोई सगठन बहुत बड़ा होता है और उसका सम्पूर्ण कार्य दूर-दूर के स्थानों तक फैला होता है, तो पद-सोपान के क्रम (Hierarchical gradation) के द्वारा ही केन्द्र तथा सगठन के दूरस्थ भागों में सम्बन्ध कायम रखा जा सकता है। इस प्रकार सम्पूर्ण विभाग प्रभावपूर्ण रीति से कार्य करने के लिए एक सूत्र में बंध जाता है।

(५) क्रमिक व्यवस्था (Scalar system) 'उचित मार्ग द्वारा' (Through proper channel) के सिद्धान्त की स्थापना करती है। यह सर्वोच्च अधिकारी का समय बचाती है। अनेक बातों का निर्णय उसके पास तक पहुँचने से पूर्व ही कर लिया जाता है। यदि वह अधिकारी अधीन है और वह सगठन के सर्वोच्च अधिकारी के सम्मुख कोई कठिनाई रखना चाहता है तो वह सीधे उसके पास नहीं जा सकता। उसे पहिले अधिकारी के पास जाना होगा और यह हो सकता है कि अधिकारी उसकी समस्या सुलझा दे।

(६) क्रमिक व्यवस्था में, आदेश की एकता का सिद्धान्त (Principle of unity of command) अर्थात् यह कि एक आदेशी केवल एक व्यक्ति का ही अधीनस्थ (Subordinate) होगा, पूर्णतः लागू होता है। एक व्यक्ति का केवल एक ही तत्काल उच्च अधिकारी (Immediate Superior) होगा जिससे कि वह आज्ञायें प्राप्त करेगा।

(७) क्रमिक सिद्धान्त (Scalar principle) सगठन के अन्तर्गत प्रत्येक व्यक्ति के सापेक्षिक उत्तरदायित्वों (Relative responsibilities) का स्पष्टीकरण करता है। यह बात विन्कुल स्पष्ट होती है कि कौन किसके अधीन है और इस प्रकार किसी प्रकार के भ्रम की सम्भावना नहीं रहती।

किन्तु इसके बावजूद, यदि इस सिद्धान्त का दृढ़ता एवं कठोरता से पालन किया जाये तो कार्य में देरी होने की सम्भावना रहती है। प्रत्येक कार्य अथवा बात को उचित मार्ग में (Through proper channel) गुजरना होता है। इसके लिए उसे पद-सोपान के प्रत्येक चरण को पार करना होता है। कोई भी व्यक्ति सर्वोच्च अधिकारी के निर्णय के प्रत्यक्ष में पद-सोपान अथवा-क्रम के दो चरणों (Steps) को एक साथ नहीं लाय सकता।

उस कठिनाई को दूर करने के लिए नया 'अल्पमार्गों' (Short cuts) का सुझाव दिया जाता है। व्यवहार में, उस प्रकार सम्बन्ध स्थापित किये जा सकते हैं कि सत्ता का उल्लंघन अथवा हनन भी न हो और राय भी प्रभावशाली भी हो जाये। उरविक (Urwick) ने उस सम्बन्ध में यह कहा कि "यह बात उचित भी है और उपयुक्त भी कि प्रत्येक मगठन में औपचारिक श्रृंखला (Formal scalar chain) ठीक उन्ही प्रकार होनी चाहिये जिन प्रकार निम्नोच्च प्रकार में निर्मित प्रत्येक मकान में जल-निर्गत की व्यवस्था (Drainage system) होती है। परन्तु औपचारिक श्रृंखला से पद-परिचालन के परमाणु माध्यम के रूप में अनुपयोग के रूप में प्रयोग करना उन्ही प्रकार अनावश्यक है जिन प्रकार निम्नोच्च के निर्माण मकान की नालियों में समय बिताना अनावश्यक है।" कमिटर (Committee) का यह कार्य ही नहीं है। यह तो मगठन के अन्तर्गत कार्य में सम्बन्ध (Functional correlation) कायम करने का एक माध्यम है। इस मगठन के नीचे एक सुझाव-संचालन के लिए अनेक बार 'अल्पमार्गों' की स्थापना की जाती है जिससे राय सुचारु रूप में शीघ्र सम्पन्न होती है।

## आदेश की एकता

(Unity of Command)

किसी भी मगठन में, मन्त्रों (Lines of authority) का स्पष्ट रूप से पता रहना चाहिये। मगठन के अन्तर्गत प्रत्येक कर्मचारी का अपना ही एक अधिकारी (Superiors) का पता रहना चाहिये जिससे कि उसे आदेश प्राप्त करने होते हैं। मगठन में सभी मन्त्रों पर उन्ही अधीनस्थ श्रद्धा प्रवरण पर सम्बन्ध (Superior Subordinate relation) पाया जाता है। परन्तु प्रश्न यह है कि एक आदेशी कितने व्यक्तियों का अधीनस्थ (Subordinate) होना चाहिये? एक आदेशी अनेक व्यक्तियों का अधीनस्थ होना चाहिये अथवा केवल एक का? आदेश का सिद्धान्त (Principle of command) जिसका कि समर्थन किया जाता है, यह है कि एक व्यक्ति एक ही व्यक्ति का अधीनस्थ होना चाहिये और उसे केवल एक ही व्यक्ति के आदेश प्राप्त होने चाहिये। यही स्थिति, जिसमें कि आदेश की श्रृंखला में प्रत्येक अधीनस्थ कर्मचारी केवल एक ही व्यक्ति के समक्ष प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है, पारिभाषिक रूप में 'आदेश की एकता' के सिद्धान्त के नाम से विख्यात है। एक व्यक्ति एक ही उच्च अधिकारी (Superior) का अधीनस्थ होता है और केवल एक ही उच्च अधिकारी से निर्देश (Directions) प्राप्त करता है। सैनिक आदेश (Military command) में इसका पालन किया जाता है। द्वितीय लेफ्टीनेन्ट (Second lieutenant) लेफ्टीनेन्ट का अधीनस्थ होता है और उसमें आदेश प्राप्त करता है। लेफ्टीनेन्ट एक कैप्टन (Captain) के अधीन होता है तथा उससे आदेश प्राप्त करता है और इस प्रकार आदेश की यह श्रृंखला आगे भी चलती रहती है।

इसका सबसे बड़ा लाभ यह है कि जब एक कर्मचारी केवल एक ही उच्च अधिकारी का अधीनस्थ होता है तथा उससे आदेश प्राप्त करता है तो उससे आज्ञाओं (Orders) के सम्बन्ध में भ्रम उत्पन्न नहीं होता। वह अनेक उच्च अधिकारियों (Superiors) से मतभेद एवं विवाद उत्पन्न करने वाले अनुदेश (Instructions) नहीं प्राप्त करता। आदेश के अनेक स्रोतों से भ्रम उत्पन्न होता है, कार्य में अकुशलता आती है तथा कार्य का उत्तरदायित्व निश्चित नहीं किया जा सकता। किन्तु यदि एक व्यक्ति केवल एक ही उच्च अधिकारी का अधीनस्थ है तो उस कर्मचारी के कार्यों का निरीक्षण प्रभावपूर्ण रीति से किया जा सकता है।

इस सिद्धान्त में कठिनाई उस समय उत्पन्न होती है जब कि सगठन में काम करने वाले तकनीकी कर्मचारीवर्ग (Technical personnel) पर आदेश लागू करना होता है। तकनीकी ज्ञान प्राप्त व्यक्ति अथवा विशेषज्ञ को विशेषज्ञ से ही अनुदेश प्राप्त होने चाहिये, परन्तु आदेश की एकता का सिद्धान्त (Principle of unity of command) आदेश के दृष्टिकोण से तकनीकी कर्मचारी-वर्ग तथा प्रशासकीय कर्मचारीवर्ग में कोई भेद नहीं करता। इस सिद्धान्त के अनुसार यह आवश्यक है कि सगठन का प्रधान (Head) विभिन्न कर्मचारियों के कार्य की प्रकृति में किसी भी प्रकार का भेद किए बिना ही सभी कर्मचारियों को आदेश दे। आदेश की एकता के सिद्धान्त का इस तथ्य (Fact) से कैसे मेल बैठाया जाए कि सगठन में जो अनेक विशेषज्ञ (Specialists) काम कर रहे हैं उन्हें तो केवल विशेषज्ञों के द्वारा ही आदेश मिलने चाहिये। प्रश्न यह है कि जिला बोर्ड का एक डाक्टर जिला बोर्ड के निष्पादन अधिकारी (Executive officer) से आदेश प्राप्त करे अथवा जिला चिकित्सा अधिकारी (District Medical Officer) से ?

एफ० डब्लू टेलर (F W Taylor) जैसे लेखकों ने 'द्विमुखी पर्यवेक्षण' (Dual supervision) का सुझाव दिया है। हरबर्ट ए० साइमन (Herbert A Simon) ने आदेश की एकता के सिद्धान्त को प्रमुखता दी है परन्तु उसमें इस प्रकार मद्दोशन किया है

"दो प्राधिकारी आदेशों (Authoritative commands) के परस्पर टकराव की स्थिति में, केवल एक ही निर्धारित व्यक्ति (Determinate person) होना चाहिये, जिसकी वि अधीनस्थ कर्मचारी आज्ञा माने ।"

इस प्रकार अनेक अवसरों पर, यह हो सकता है कि एक कर्मचारी के ऊपर दो उच्च अधिकारी (Superiors) हों। इसी बात को दृष्टिगत रखते हुए जॉन डी० मिल्नेट (John D Miller) ने कहा है कि "आवश्यकता इस बात की है कि आदेश की एकरा की धारणा में इस बात के साथ ताल-मेल बैठाया जाये कि किसी भी कार्य का द्विमुखी निरीक्षण किया जा सकता है अर्थात् तकनीकी (Technical) तथा प्रशासनिक (Administrative)। दोनों ही प्रकार का निरीक्षण भिन्न-भिन्न व्यक्तियों द्वारा किया जा सकता है। पहले किसी के निरीक्षण का सम्बन्ध कार्य को सम्पन्न करने की

(५) एक से परिमाण में समन्वय (Co-ordination) कायम करने के लिये यह आवश्यक है कि एक ही प्रकार के कार्य वाले तथा एकरूप (Unified) संगठन की अपेक्षा एक बड़े, विविध रूप वाले तथा बिखरे हुए संगठन में अधीनस्थ कर्मचारियों की संख्या कम हो।”

### एकीकृत व्यवस्था बनाम स्वतन्त्र व्यवस्था (Integrated System vs Independent System)

प्रशासकीय संगठन स्वतन्त्र अथवा असम्बद्ध (Independent or un-correlated) तथा एकीकृत अथवा विभागीय (Integrated or Departmental) हो सकता है। अब हम इनके अर्थ पर विचार करते हैं। प्रशासन की एकीकृत व्यवस्था (Integrated system) उस व्यवस्था को कहते हैं जिसमें कि समान सेवाएँ सम्पन्न करने वाले अभिकरणों (Agencies) का विभागों (Departments) में वर्गीकरण कर लिया जाता है और विभिन्न विभाग आपस में सम्बद्ध कर दिये जाते हैं तथा सीधे मुख्य निष्पादक (Chief Executive) की सत्ता के अन्तर्गत रखे जाते हैं। इस व्यवस्था के अन्तर्गत सत्ता-सूत्र (Line of authority) अनेक सेवाओं से उन विभागों की ओर को चलता है जिनकी वे (सेवाएँ) अधीनस्थ इकाइयाँ (Subordinates units) हैं और फिर वहाँ से मुख्य निष्पादक तक जाता है जिसके नियन्त्रण में कि सभी विभाग रहने चाहिये। हमारे यहाँ भारत सरकार में ही मन्त्रि-परिषद् मन्त्रियों (Cabinet Ministers) (जिनमें कि सामूहिक रूप से मिलकर भारत की मुख्य कार्यपालिका बनती है) के नियन्त्रण में लगभग बीस विभाग (Departments) हैं। समान कार्य सम्पन्न करने वाले सभी अभिकरणों का अनेक विभागों में वर्गीकरण कर दिया गया है; उदाहरण के लिए, रेल-विभाग, विदेश विभाग, गृह-विभाग आदि-आदि, और ये सब विभाग मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) की सत्ता के अन्तर्गत रहते हैं। विलोबी (Willoughby) के अनुसार, “एकीकृत व्यवस्था में यह प्रयत्न किया जाता है कि जिन सेवाओं की कार्यवाहियाँ एक ही सामान्य परिधि में आती हैं और उनके परिणामस्वरूप जिनके बीच परस्पर वनिष्ठ रूप से कार्यकारी सम्बन्ध स्थापन करना चाहिए, उन सभी सेवाओं का विभागों में वर्गीकरण कर लिया जाये, जिनके अन्तर्गत ऐसे अधिकारी हों जो कि उन सब पर सामान्य दृष्टि रखें और उनका अन्तर्गत हो कि वह यह देखें कि वे सामान्य उद्देश्य की प्राप्ति की दिशा में एक स्वर में कार्य कर रही हैं। इस व्यवस्था के अन्तर्गत सत्ता-सूत्र (Line of authority) अनेक सेवाओं (Services) में उन विभागों की ओर चलता है, जिनकी वे सेवाएँ हैं, अधीनस्थ इकाइयाँ हैं और फिर वहाँ से मुख्य कार्यपालिका अथवा व्यवस्था-पालिका (Top Office) तक जाता है जिसका कि अधिकार क्षेत्र (Jurisdiction) उन सेवाओं में सर्वोच्च होता है।” प्रशासन की एकीकृत अथवा गठित व्यवस्था में सभी कार्यपालिका उद्देश्य की प्राप्ति की दिशा में सामान्य कार्य करने हैं और इनमें

(२) जब सेवाओं का एकीकरण विभागीय आधार पर किया जाता है तो अधिकार क्षेत्र के विवाद (Conflict of jurisdiction) का कोई प्रश्न नहीं उठता। यह व्यवस्था कार्यों अथवा क्रियाओं के अतिव्यापन (Overlapping) की सम्भावनाओं को भी दूर करती है।

(३) इस व्यवस्था के अन्तर्गत मुख्य निष्पादक (Chief executive) अपने बजट सम्बन्धी कार्यों को अधिक अच्छी प्रकार से सम्पन्न कर सकता है। सभी विभागों के कार्यों की योजना तथा साधनों की तस्वीर उसके सामने रहती है अतः वह सरलता के साथ बजट बना सकता है।

(४) इस व्यवस्था में हर एक की सत्ता (Authority) तथा उत्तरदायित्व (Responsibility) का पूर्णतः स्पष्टीकरण हो जाता है।

(५) यह व्यवस्था सरकार के विभिन्न अभिकरणों के बीच अधिक सहयोग उत्पन्न करती है।

(६) इस व्यवस्था में मुख्य निष्पादक सभी विभागों का सक्रिय पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण कर सकता है, और प्रशासन के प्रधान (Head) के रूप में अपने कार्यों को सम्पन्न करने के लिये उसके द्वारा ऐसा पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण करना अनिवार्य आवश्यक है।

इसके आलोचक (Critics) तथा स्वतन्त्र व्यवस्था (Independent system) के समर्थक यह कहते हैं कि प्रशासन की एकीकृत व्यवस्था (Integrated system) तानाशाही (Dictatorship) को प्रोत्साहन देती है क्योंकि इसके अन्तर्गत सम्पूर्ण सत्ता मुख्य निष्पादक में केन्द्रित हो जाती है। राष्ट्रपति (President) की सत्ता के प्रति उत्पन्न यह अविद्वाम ही अमेरिका-वासियों को स्वतन्त्र व्यवस्था का समर्थक बनाना है। पर एकीकृत प्रणाली के जो लाभ गिनाये जाते हैं वे इतने बज्जी हैं कि स्वतन्त्र व्यवस्था को आमतौर पर समर्थन की दृष्टि से नहीं देखा जाता। विद्वान यह है कि स्वतन्त्र व्यवस्था प्रशासन में अराजकता तथा भ्रम उत्पन्न करती है क्योंकि इतने प्रत्येक सेवा (Service) एक दूसरे में स्वतन्त्र होती है और इन सेवाओं के बीच ऐसी कोई बाड़ी नहीं होती जो इनको परस्पर सम्बद्ध कर सके। अतः हमें यह व्यवस्था किस प्रकार दक्षता के साथ कार्य कर सकती है? हुवर आयोग (Hoover Commission) ने भी प्रशासन की एकीकृत अथवा विभागीय व्यवस्था की ही सिफारिश की। हुवर आयोग ने विभागीय प्रबन्ध (Departmental Management) के बारे में दिये गये कार्य-सम्बन्धी प्रतिवेदन (Report) में विभागीय प्रबन्ध के अनेक मिथ्यात्वों का उल्लेख किया। प्रतिवेदन में हम बात पर जोर दिया गया कि संघ सरकार (Federal Government) के निष्पादन विभागों (Executive Departments) में अत्यन्त में नीचे निष्पादन शक्ति में प्रशासकीय दक्षता के अभाव में स्थिति स्थापित हो जाती है, और यह कि निष्पादन विभागों में उत्तरदायित्व प्रणाली का अभाव है (जैसे कि स्वतन्त्र

में पास किये गये प्रस्ताव के अनुसार, प्रशासकीय ढाँचे में सभी स्तरों पर शीघ्रता, दक्षता एवं पूर्णता लाने के लिये केन्द्र सरकार के विभिन्न मन्त्रालयों द्वारा व्यवस्था किये विचारों की जांच करेगी।" इस प्रकार समय-समय पर प्रशासकीय ढाँचे का पुनर्गठन किया जाता है।

## संगठन के रूप

(Forms of Organizations)

संगठन के महत्वपूर्ण रूप निम्नलिखित हैं—

- (१) सूत्र इकाइयाँ (Line Units)
- (२) स्टाफ अभिकरण (Staff Agencies)
- (३) विभाग (Departments)
- (४) सरकारी निगम (Government Corporation)
- (५) स्वतन्त्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commissions)

Commissions)।

संगठन के सिद्धान्तों एवं समस्याओं के पर्यवेक्षण के निष्कर्ष को हम निम्न प्रकार व्यवस्थित कर सकते हैं—

(१) संगठन में सभी पदों का उत्तरदायित्व तथा सत्ता निश्चित तथा बिल्कुल स्पष्ट होनी चाहिए। सत्ता उत्तरदायित्व के अनुरूप ही होनी चाहिये।

(२) संगठन में किसी एक पद पर नियुक्त कोई भी कर्मचारी एक से अधिक व्यक्तियों की आज्ञाओं के अधीन नहीं रहना चाहिये। इसे ही आदेश की एकता (Unity of Command) का सिद्धान्त कहा जाता है। अधीनस्थ कर्मचारियों की आज्ञाओं उनके ऊपर के प्रमुख अधिकारी के द्वारा ही दी जानी चाहिये और यदि ऐसा नहीं करता है तो उस अधिकारी को ही हटा देना चाहिए।

(३) विभाग के किसी भी प्रशासक (Administrator) के समक्ष प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत करने वाले अधीनस्थ कर्मचारियों की संख्या उसमें अधिक नहीं होनी चाहिये जिनको का वह यथेष्ट रूप में निरीक्षण कर सकता हो। यही नियंत्रण-क्षेत्र (Span of Control) का सिद्धान्त कहलाता है।

(४) विभाग में संचालन का प्रमुख कर्तव्य यह होना चाहिये कि वह विभाग में संचालन के सम्बन्धों (Major Divisions) के कर्मचारी वर्ग तथा कार्यों में समन्वय स्थापित करे। इसे समन्वय का सिद्धान्त (Principle of Co-ordination) कहा

मे पास किये गये प्रस्ताव के अनुसार, प्रशासकीय ढाँचे में सभी स्तरों पर शीघ्रता, दक्षता एवं पूर्णता लाने के लिये केन्द्र सरकार के विभिन्न मन्त्रालयों द्वारा व्यक्त किये विचारों की जाच करेगी।" इस प्रकार समय-समय पर प्रशासकीय ढाँचे का पुनर्गठन किया जाता है।

## संगठन के रूप

(Forms of Organizations)

संगठन के महत्वपूर्ण रूप निम्नलिखित हैं—

- (१) सूत्र इकाइयाँ (Line Units)
- (२) स्टाफ अभिकरण (Staff Agencies)
- (३) विभाग (Departments)
- (४) सरकारी निगम (Government Corporation)
- (५) स्वतन्त्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commissions)।

संगठन के सिद्धान्तों एवं समस्याओं के पर्यवेक्षण के निष्कर्षों को हम निम्न प्रकार व्यक्त कर सकते हैं—

(१) संगठन में सभी पदों का उत्तरदायित्व तथा सत्ता निश्चित तथा बिल्कुल स्पष्ट होनी चाहिए। सत्ता उत्तरदायित्व के अनुरूप ही होनी चाहिये।

(२) संगठन में किसी एक पद पर नियुक्त कोई भी कर्मचारी एक से अधिक आज्ञाओं की आज्ञाओं के अधीन नहीं रहना चाहिये। इसे ही आदेश की एकता (Unity of Command) का सिद्धान्त कहा जाता है। अधीनस्थ कर्मचारियों की आज्ञाओं उनके ऊपर के प्रमुख अधिकारी के द्वारा ही दी जानी चाहिये और यदि ऐसा नहीं करना है तो उस अधिकारी को ही हटा देना चाहिए।

(३) विभाग के विगी भी प्रशासक (Administrator) के समक्ष प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत करने वाले अधीनस्थ कर्मचारियों की सख्या उसमें अधिक नहीं होनी चाहिये जिनको वा वह सक्षम रूप में निरीक्षण कर सकता हो। यहाँ नियंत्रण-क्षेत्र (Span of Control) का सिद्धान्त कहलाता है।

(४) विभाग के संचालन का प्रमुख कर्तव्य यह होना चाहिये कि वह विभाग के अन्तर्गत विभागों (Major Divisions) के कर्मचारी वर्ग तथा कार्यों में समन्वय स्थापित करे। इसे समन्वय का सिद्धान्त (Principle of Co-ordination) कहा

के लिए भोजन, ग्रीष्मकाल, अस्थि-अस्थि व गोला-बाम्बू आदि की भी व्यवस्था करनी होती है और इन चीजों के बिना सेना लड़ नहीं सकती। ये कार्य सेना की स्टाफ इकाइयों द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं। स्टाफ इकाइयाँ अगले में युद्ध में लड़ती नहीं हैं बल्कि वे लड़ने वाले सैनिकों की सहायता करती हैं। उनकी सहायता के बिना कोई भी सैनिक युद्ध में लड़ नहीं सकता। ये इकाइयाँ उस मुख्य उद्देश्य की प्राप्ति में सहायक होती हैं जिनके लिए बिना का निर्माण किया जाता है। ये इकाइयाँ योजना बनाती हैं तथा लड़ने वाली विभिन्न इकाइयों में समन्वय कायम करती हैं जिनसे लड़ाई अफलनापूर्वक नहीं हो सके। अब हम यह देखेंगे कि नागरिक अथवा अर्थनिक प्रशासन (Civilian administration) में सूत्र तथा स्टाफ का क्या तात्पर्य है।

### सूत्र तथा स्टाफ का अर्थ

(Meaning of line and Staff)

किसी भी सरकार की सम्पूर्ण प्रशासनिक व्यवस्था अनेक बड़ी-बड़ी इकाइयों में बंटी होती है जिन्हें कि 'विभाग (Departments)' अथवा 'अभिकरण (Agencies)' कहा जाता है। ये विभाग अथवा अभिकरण बड़े-बड़े होकर राज्य के प्रशासन पर सगठित किये जाते हैं। उनका सम्बन्ध अपने क्षेत्र की विषय सामग्री में होता है। भारत सरकार में ही वाणिज्य तथा उद्योग, स्वास्थ्य विभाग, माध्यम शिक्षा आदि विभाग हैं। सरकार की प्रशासनिक व्यवस्था के ये बड़े-बड़े सम्भाग (Major divisions) 'सूत्र' विभाग (Line departments) के नाम से पुकारे जाते हैं क्योंकि इनका सम्बन्ध उस मुख्य उद्देश्य में होता है जिसके लिये बिना प्रशासन कायम नहीं है। ये विभाग व्यक्तियों के लिये सेवाएँ सम्पन्न कर सकते हैं तथा उनके आन्तरिक व्यवहार का नियमन करते हैं। सूत्र अधिकारियों (Line officers) को नामि का निर्माण करना होता है और आदेश जारी करने होते हैं। अन्य सूत्र अभिकरण (Line agencies) वे अभिकरण हैं जिनका मुख्य उद्देश्य सूत्र विभाग सम्बन्धी उन कार्यों को सम्पन्न करना है जिनके बारे में यह माना जाता है कि ये कार्य सगठन में सम्पन्न करते हैं। प्रत्येक बड़ा सूत्र विभाग अनेक इकाइयों (Units) जैसे कि ब्यूरो (Bureaus) अथवा सम्भागों (Divisions) आदि में बंटा होता है परन्तु प्रभावपूर्ण रीति से कार्य-संचालन के लिये ये सूत्र 'आदेश की एक श्रृंखला' (A chain of Command) से सम्बद्ध रहते हैं। सूत्र मध्य सगठन में निष्पादक अथवा कार्यपालिका ही अपने अधीनस्थ कर्मचारियों पर पूर्ण अधिकार रखती है। सभी अनुदेश (Instructions) उसके ही द्वारा जारी किये जाते हैं और उसके कर्मचारी सत्ता के एकमात्र स्रोत के रूप में उसकी ओर ही देखते हैं।

“सूत्र सगठन (Line organization) निश्चित ही एक सामान्य गणितीय उपसम्भाग (Sub-division) है। इसमें सत्ता तथा उत्तरदायित्व की रेखाएँ ऊपर से नीचे तक उसी प्रकार फैली होती हैं जिस प्रकार कि पेड़ की एक पत्ती की

नसों (veins) उसके डण्ठल में इकट्ठी होती है तथा अनेक पत्तियों के डण्ठलो से टहनी तक, टहनियों से शाखा तक, और अनेक शाखाओं से पेड़ के तने तक फैली होती है, इन नसों, डण्ठलो, टहनियों, शाखाओं तथा तने को पेड़ के विकास व उसके जीवन में व्यवहारतः वैसे ही कार्य सम्पन्न करने होते हैं।”<sup>1</sup>

परन्तु इन सूत्र विभागों को उनके उद्देश्यों की पूर्ति में अन्य इकाइयों द्वारा सहायता प्रदान की जाती है जिन्हें कि ‘स्टाफ इकाइया’ (Staff units) कहा जाता है। स्टाफ से तात्पर्य है कि जिस पर निर्भर रहा जा सके अथवा जिसके सहयोग से कठिनाइयों के बीच मार्ग ढूँढा जा सके। जिस प्रकार कि एक छड़ी (Staff) मनुष्य को चलने में सहायता देती है, उसी प्रकार स्टाफ इकाइया विशिष्ट जानकारी तथा विवेकपूर्ण परामर्श प्रदान करके निष्पादक सत्ता की सहायता करती हैं। स्टाफ एक परामर्श देने वाला अंग है, इस पर किसी भी प्रकार का संचालन करने का उत्तरदायित्व नहीं होता। “स्टाफ सूत्र विभाग (Line department) के लिये योजना बनाता है, उसको सलाह देता है तथा उसकी सहायता करता है परन्तु यह आदेश नहीं दे सकता ... स्टाफ अभिकरणों का मुख्य उद्देश्य प्रबन्ध सम्बन्धी (Managerial) अथवा “गृह प्रबन्ध” (House-keeping) सेवाएँ सम्पन्न करता है जिससे कि लक्ष्य-फल प्राप्त हो सके।”<sup>2</sup> फेयल (Fayal) ने औद्योगिक व्यवस्था में ‘स्टाफ’ के स्थान का वर्णन निम्न शब्दों में किया है—“बड़े उद्योगों (Enterprise) के प्रधानों (Heads) में चाहे कितनी ही योग्यता तथा कार्य-क्षमता क्यों न हो वे अपने समस्त कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों को स्वयं पूरा नहीं कर सकते \* अतः वे व्यक्तियों के एक ऐसे वर्ग का महारा लेते हैं जिनके पास ऐसी शक्ति, योग्यता तथा समय होता है जिसका कि प्रधान में अभाव हो सकता है। व्यक्तियों के इस वर्ग से प्रबन्धकीय स्टाफ का निर्माण होता है। यह एक तरह की सहायता है तथा प्रबन्धक (Manager) के व्यक्तित्व का एक प्रकार में विस्तार है जिससे कि अपने कर्तव्यों को पूरा करने में उन्हें मदद मिल सके। केवल बड़े व्यवसायों में ही स्टाफ एक पृथक् सत्ता के रूप में दिखाई देता है और व्यवसाय के महत्व के साथ ही साथ इसका महत्व भी बढ़ता जाता है।”<sup>3</sup>

यह कहा जाना है कि स्टाफ की क्रियाएँ प्रशासक के व्यक्तित्व का केवल विस्तार मात्र है। मूनी (Mooney) के शब्दों में इसका अर्थ है अधिक आर्थिक, अधिक कान तथा अधिक हाथ जिसमें कि प्रशासक अपनी योजनाएँ बना सके तथा उन्हें लागू कर सके। प्रशासक (Administrator) अथवा मुख्य निष्पादक (Chief Executive) ‘पोस्टकोर्ब’ (POSDCORB) क्रियाएँ सम्पन्न करता है। ये छोटो अक्षर ‘Planning’ (योजनाएँ बनाना), ‘Organizing’ (संगठन करना), ‘Staffing’ (व्यवस्थाओं की व्यवस्था करना), ‘Directing’ (निर्देशन

करना), 'Co-ordinating' (समन्वय करना), 'Reporting' (रिपोर्ट देना), तथा 'Budgeting' (बजट तैयार करना) — इन अंग्रेजी शब्दों के प्रारम्भिक अक्षर हैं। इन क्रियाओं को सम्पन्न करने के लिए उसे सहायता, विनिष्ट परामर्श और तथ्यों एवं आकड़ों की आवश्यकता होती है। ये सब कार्य उसके लिए स्टाफ इकाइयों द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं। स्टाफ का कार्य-श्रम-विभाजन (Division of labour) के सिद्धान्त का अनिवार्य परिणाम है जिसे कि दूहे संगठनों में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण तत्व माना जाता है। परन्तु स्टाफ दो कार्य नहीं कर सकता। प्रथम तो, यह स्वयं अपने आदेश जारी नहीं कर सकता। आदेश जारी करना प्रणामक अथवा सूत्र विभागों (Line Departments) का कार्य है। दूसरे, इसका कार्य नीतियों को क्रियान्वित करना नहीं है। यह तो केवल सूत्र-विभाग के लिए योजनाएँ बनाता है, परामर्श देता है, सुझाव देता है, उसकी सहायता करता है, तथा उसको कार्य करने के लिए तैयार करता है। विदेश कार्यालय (Foreign office) को विदेशी सम्बन्धों का संचालन करने के लिए विदेशों में राजदूतावास (Embassies), दूतावास (Legations) तथा कोसलावास (Consulates) स्थापित करने ही पड़ते हैं। वह कार्य उसका सूत्र-कार्य (Line function) है। देश में इसके अनुसंधान (research), राजकोपीय (Fiscal) तथा प्रशिक्षण (Training) विभाग (Divisions) महत्वपूर्ण स्टाफ कार्यों को सम्पन्न करते हैं।

### सूत्र तथा स्टाफ के बीच भेद के विषय में कुछ सावधानी

(A word of caution about the distinction between Line and Staff)

हमने यह देखा कि सूत्र इकाइयाँ (Line units) कार्य-निष्पादन करने वाली (Executive), तथा स्टाफ इकाइयाँ (Staff units) परामर्श देने वाली इकाइयाँ हैं। सूत्र (Line) का काम है कार्य करना अथवा कार्यवाही करना और स्टाफ का कार्य है उसको सुगम बनाना। स्टाफ संगठन को शुद्ध रूप से सम्मति देने वाला तथा परामर्श देने वाला संगठन कहा गया है। इसके द्वारा सूत्र के ऊपर किसी भी प्रत्यक्ष अधिकार के प्रयोग की आशा नहीं की जाती। यह कहा गया कि "जिस प्रकार सूत्र संगठन कार्य-निष्पादन के लिए बनाया जाने वाला संगठन है, ठीक उसी प्रकार स्टाफ संगठन को विचार-विमर्श के लिए बनाया जाने वाला संगठन कहा जा सकता है।"<sup>1</sup> 'स्टाफ' को पूर्णतया एक औपचारिक संगठन (Formal organization) माना जाता है जिसका आशय परामर्श देने के एकमात्र कार्य तथा आदेश देने के क्रमिक अधिकार में भेद करना होता है।<sup>2</sup>

सूत्र तथा स्टाफ के वास्तविक सम्बन्ध के बारे में पुनर्विचार भी किया गया है। लेपास्की (Lepawsky) ने इस सम्बन्ध में नई विचारधारा की व्याख्या इन शब्दों में की है कि "स्टाफ तथा सूत्र समवर्गीय (Coordinates) है, जो कि सूत्र से स्टाफ

1 Oliver Sheldon - *The Philosophy of Management*, London, 1923, p 120

2 James D Mooney and Aalm C Reiley, *Onward Industry*, New York, 1931, p 63

तक एक पदमोपान के (Hierarchical) सम्बन्ध के आधार पर नहीं, बल्कि मुख्य निष्पादक के अन्तर्गत सत्ता तथा उत्तरदायित्व की एक क्षैतिज (Horizontal) रेखा पर कार्य करते हैं।”<sup>1</sup>

अतः सूत्र तथा स्टाँफ़ के बीच के इस भेद को, कि इनमें से एक का काम कार्यवाही करना है तथा दूसरे का परामर्श देना, अधिक बढ़ा-चढ़ा कर नहीं कहना चाहिए। फिर, वास्तविक प्रशासन में क्रियाओं को सदा ही स्टाँफ़ अथवा सूत्र की श्रेणियों में स्पष्ट रूप से नहीं बाँटा जाता। प्रत्येक संगठन में, सूत्र तथा स्टाँफ़ का कार्य किया जाता है। परन्तु कोई भी व्यक्ति संगठन में सदा ऐसी पृथक्-पृथक् उकाइयाँ अथवा अधिकारी नहीं पा सकता जो कि इन दो प्रकार के कार्यों में लगे हों। भारतीय प्रशासन में ही पॉल एच० एपिलबी (Paul H Appleby) ने सूत्र स्टाँफ़ के भेदों के बारे में भारी कठिनाई का अनुभव किया। उन्होंने कहा

“ऐसी कोई शब्दावली (Terminology) तथा ऐसा कोई ढाँचा नहीं है जो कि “सूत्र” (Line) तथा “स्टाँफ़” (Staff) के बीच भेद कर सके। इन दोनों शब्दों का जन्म एक घटनावादी अथवा उससे भी अधिक पूर्व जर्मनी में हुआ था और तभी से ये शब्दावली अन्यत्र जनतन्त्रीय देशों में फैली तथा प्रयोग करते समय इसमें सुधार किया गया। इस शब्दावली के अनुसार स्टाँफ़ कार्यालय (Staff offices) वे हैं जो योजनाएँ बनाने में, सेना के आवागमन की क्रिया में, वित्तीय तथा कर्मिक (Personnel) नियन्त्रणों में, प्रशासकीय प्रस्तावों के कानूनी पर्यवेक्षण में, राजनीतिक रूप में नहीं बल्कि ठोस रूप में, मार्गजर्निक रिपोर्ट देने में व्यस्त रहते हैं। इसके विपरीत सूत्र संगठन वे हैं जो कि कार्यक्रम सम्बन्धी क्रियाएँ सम्पन्न करते हैं, जो वास्तव में प्रशासन सम्बन्धी कार्यवाहियों का संचालन करते हैं, कानूनों को लागू करते हैं तथा विस्तृत उद्देश्यों को पूरा करने हैं। यहाँ (भारत में) ये शब्द संगठन के ढाँचे में लागू नहीं हो सकते। उनमें तो इनका कोई मतलब ही नहीं है। इनका प्रयोग इस बात का वर्णन करने में किया जा सकता है जो यहाँ पाई ही नहीं जाती। प्रतिगता, विदेशी मामलों

अतः एल्विन ब्राउन का कहना है कि "इन विषय में अधिक से अधिक यही कहा जा सकता है कि अधिकांश संगठनों में दो क्रम पाये जाते हैं एक तो सूत्र—जो कि कार्य का निष्पादन करता है, और दूसरा स्टाफ—जो कि योजनाएँ बनाता है तथा अन्य अनेक आकस्मिक सेवाएँ सम्पन्न करता है।"<sup>1</sup>

कुछ लोगों की राय में, 'स्टॉफ' को केवल परामर्श देने वाली इकाइयाँ बतलाना—देश की प्रशासकीय व्यवस्था में उन इकाइयों के वास्तविक महत्त्व तथा योग (Role) के विषय में भ्रम उत्पन्न करता है। फिफ्नर (Pfiffner) के अनुसार, "स्टाफ कार्य की परामर्शदात्री प्रकृति पर अत्यधिक जोर देने के कारण ही "स्टॉफ" शब्द के उपयोग के बारे में बहुत अधिक भ्रम उत्पन्न हो गया है। एक सामान्य नी गलत धारणा यह बन गई है कि स्टॉफ कर्मचारी पृथक्, शिक्षा प्राप्त, विद्वान तथा गिटावर होने वाले व्यक्ति होते हैं जो कि प्रशासन के कार्य-क्षेत्र में दूर रहते हुए डेस्क पर बैठते हैं, और वहाँ वे योजनाएँ बनाते हैं जोकि विचार के लिए मुख्य निष्पादक के पास भेज दी जाती हैं। नियम यह है कि मुख्य निष्पादक उन प्रतिवेदनों (Reports) तथा याचनाओं का अच्छी प्रकार अध्ययन करता है, उन पर अपना म्यत्र निर्णय करता है और उनके बाद आदेश की शृंखला (Chain of command) में नीचे तर आना (Orders) जारी करता है।"<sup>2</sup> इस प्रकार स्टॉफ केवल परामर्श देने वाला ही नहीं है। उसका स्थान तो सम्पादित किए जाने वाले कार्य के मध्य (हृदय) में होना है।

इस कठिनाई को दूर करने के लिए यह सुझाव दिया जाता है कि "स्टॉफ" सेवाएँ, स्टॉफ अधिकरण तथा स्टॉफ कर्मचारी विभिन्न प्रकार के होते हैं।" उन सब को तीन प्रमुख वर्गों में बाटा जा सकता है सामान्य स्टाफ (General staff), सहायक स्टाफ (Auxiliary staff) तथा प्राविधिक अथवा तकनीकी स्टाफ (Technical staff)। फिफ्नर (Pfiffner) का कहना है कि "उन तीनों ही वर्गों के अन्तर्गत सम्पन्न की जाने वाली क्रियाओं के बीच के भेद को समझ लेने में यह स्पष्ट हो जायेगा कि स्टॉफ सेवाएँ (Staff services) अध्ययन करने, योजनाएँ बनाने तथा परामर्श देने के कार्य में काफी दूर हैं, ये तो शासन प्रबन्ध के अगल कार्य को सुविधाजनक बनाती हैं।"<sup>3</sup>

अब हम इन तीनों ही प्रकार की स्टाफ सेवाओं पर एक-एक करके विचार करेंगे।

## सामान्य स्टाफ (The General Staff)

जैसा कि इसके नाम से ही स्पष्ट है सामान्य स्टाफ उस स्टाफ अथवा कर्मचारी-वर्ग को कहते हैं जो कि सामान्यतया मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive) के प्रशासकीय कर्तव्यों को पूरा करने में उसकी सहायता करता

1 Alvin Brown Organization, *A formulation of Policy*, p 278

2 Pfiffner, *op* , cit p 85

3 *Ibid*, p 85

है। यह परामर्श देता है, तथ्यों का संग्रह करता है और महत्वपूर्ण मामले मुख्य निष्पादक के सन्मुख निर्णय के लिए रखता है। असम्बद्ध तथा अनावश्यक बातों को समाप्त करके यह सम्बद्ध तथ्यों (Relevant facts) को मुख्य निष्पादक के सन्मुख रखता है और इस प्रकार उसका समय तथा शक्ति बचाता है। सामान्य स्टाँफ महत्वपूर्ण मामलों को निपटाने में मुख्य निष्पादक की सहायता करता है जिससे कि अनावश्यक बातों में उसका समय नष्ट न हो। सामान्य स्टाँफ को अन्य लोगों के लिए आदेश देने वाली जैसी कोई प्रत्यक्ष सत्ता प्राप्त नहीं होती।

प्रत्येक देश में, मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका के पास एक सामान्य स्टाँफ होता है जो कि उसके कर्तव्यों के पूरा करने में उसकी सहायता करता है। भारत में मुख्य कार्यपालिका का सामान्य स्टाँफ इस प्रकार है, (१) मन्त्रि-परिषद् सचिवालय (Cabinet secretariat), (२) वित्त-मन्त्रालय (Ministry of Finance) जो कि वजट सम्बन्धी कार्यों को पूरा करने में मुख्य कार्यपालिका की सहायता करता है, उदाहरणार्थ, वजट तैयार करने में तथा वजट को क्रियान्वित करने में आदि-आदि, (३) योजना आयोग (Planning Commission) जो मुख्य कार्यपालिका को उसके आर्थिक कर्तव्यों के पूरा करने में परामर्श देता है तथा उसकी सहायता करता है, (४) स्वराष्ट्र अथवा गृह-मन्त्रालय (Ministry of Home Affairs) जो कि कर्मचारियों के चुनाव, भर्ती तथा नियन्त्रण में मुख्य कार्यपालिका की सहायता करता है। भारतीय स्थिति में सम्बन्ध में एक कठिनाई यह है कि ये 'सामान्य स्टाँफ' अभिकरण ('General staff' agencies) उस दिशा में इतने विकसित नहीं हैं जैसे कि गमार के अन्य मुख्य निष्पादकों अथवा मुख्य कार्यपालिकाओं के सामान्य स्टाँफ अभिकरण हैं। ब्रिटेन में मन्त्रि-परिषद् सचिवालय तथा ब्रिटिश राजकोष (British Treasury) ही सामान्य स्टाँफ अभिकरण हैं जो कि मुख्य कार्यपालिका के कर्तव्यों को पूरा करने में उसकी सहायता करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में, राष्ट्रपति (President) की सहायता करने के लिए निम्न सामान्य स्टाँफ अभिकरण हैं—(१) ह्वाइट हाउस सार्दानीय (White House Office), (२) वजट विभाग (Bureau of the Budget)<sup>१</sup>

सामान्य स्टाँफ कर्मचारियों द्वारा अपने कार्यों की दक्षता एवं कुशलता के माध्यम से सन्तोषजनक रूप में सम्पन्न करने के लिए यह आवश्यक है कि उनमें कुछ गुण होने चाहिये। वे गुण ये हैं—

(१) सामान्य स्टाँफ कर्मचारियों को प्रत्येक चीज के बारे में यथेष्ट जानकारी होनी चाहिये। वे सामान्य-ज्ञानकार होने चाहिये।

(२) प्रत्येक उचित मामलों के विषय में उन्हें विस्तृत ज्ञान होना चाहिये। जिनके सम्बन्ध में यह बात नहीं है कि वे उन मामलों के विशेषज्ञ हों।

१. इस सम्बन्ध में विवेचन हम 'मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका सहायता के रूप में स्टाँफ द्वारा पदों के अन्तर्गत कर चुके हैं।

(३) सामान्य स्टाफ कर्मचारियों को चूँकि अन्य सूत्र अधिकारियों (Line officers) के साथ सहयोग (Co-operation) से काम करना होता है अतः उनमें सहयोग करने की तथा मामलों पर योग्यता के साथ बातचीत चलाने एवं विचार करने की क्षमता होनी चाहिये।

(४) उनमें धर्म तथा अध्यवसाय जैसे गुण होने चाहिये क्योंकि उन्हें तथ्यों के संग्रह करने का, उनका सूक्ष्म विवेचन करने का और उनके बाद सम्बद्ध मामलों को निराकरण के लिए मुख्य निष्पादक के सम्मुख रखने का अत्यन्त दुष्कर कार्य सम्पन्न करना पड़ता है। यह एक बड़ा कठिन कार्य है, जैसा कि अनुसंधान करने वाले विद्वान का कार्य होता है जो कि बड़े धैर्य एवं अध्यवसाय के बिना सम्पन्न नहीं हो सकता।

(५) उनके अन्दर प्रसिद्धि पाने की अथवा प्रशंसा में आने की महत्वाकांक्षा नहीं होनी चाहिये। उन्हें तो अपने प्रधान के नीचे गोण बनकर ही रहना तथा कार्य करना चाहिये।

(६) ये सूत्र अधिकारियों के साथ सहयोग में कार्य करते हैं परन्तु उन्हें उनके ऊपर कोई सत्ता प्राप्त नहीं होती। उस बात को उन्हें सदा दृष्टिगत रखना पड़ता है। झगडालू तथा सत्ता-प्रेमी व्यक्ति सामान्य स्टाफ के पद के लिए अनुपयुक्त होते हैं। इसके लिए तो महत्वाकांक्षा न रखने वाले विनयशील, गम्भीर तथा लगनशील व्यक्ति चाहिये।

## सहायक स्टाफ (Auxiliary Staff)

प्रत्येक विभाग (Department) को उस उद्देश्य की पूर्ति के लिए, जिसके लिए कि उसका अस्तित्व कायम होता है, कुछ क्रियाएँ सम्पन्न करनी पड़ती हैं। रेलवे विभाग को यात्रियों के आवागमन तथा माल के यातायात के लिए रेलगाड़ियाँ चलानी पड़ती हैं। ये क्रियाएँ रेलवे की मुख्य अथवा प्रधान क्रियाएँ कही जाती हैं क्योंकि ये क्रियाएँ उस उद्देश्य को पूरा करने के लिए सम्पन्न की जाती हैं जिसके लिए कि रेलवे विभाग का निर्माण किया गया है। परन्तु रेलवे विभाग को कुछ अन्य क्रियाएँ भी उस लिए सम्पन्न करनी पड़ती हैं जिसमें कि एक सेवा (Service) के रूप में उसका अस्तित्व बना रहे अथवा उसका संचालन हो सके। रेलगाड़ियाँ चलाने के लिए उसे कर्मचारियों की भर्ती करनी होती है। उसे रेल की पटरियाँ विछानी पड़ती हैं तथा रेलवे स्टेशनों का निर्माण करना पड़ता है। उसके लिए आवश्यक सामग्री खरीदनी होती है। रेलवे स्टेशनों के लिए सामग्री का खरीदना जाना तथा रेलगाड़ियों को चलाने के लिए कर्मचारियों को भर्ती करना—ये ऐसी क्रियाएँ हैं जो कि रेलवे विभाग द्वारा इसलिए सम्पन्न की जाती हैं जिससे कि वह एक सेवा के रूप में कार्य कर सके तथा अपना अस्तित्व रख सके। डब्लू० एफ० विलौबी (W F Willoughby) ने इन क्रियाओं को 'गृह प्रबन्ध' अथवा संस्थागत क्रियाओं (House keeping or institutional activities) की संज्ञा दी

है, परन्तु प्रो० एल० डी० ह्वाइट (L D White) ने इनको "सहायक सेवाओं" (Auxiliary services) का नाम दिया है। गृह-प्रबन्ध अथवा सहायक सेवाएँ माध्यमिक (Secondary) सेवाएँ हैं। ये उन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए कि विभाग लायम किये जाते हैं। ये क्रियाएँ उद्देश्य की प्राप्ति का साधन कही जा सकती हैं।

प्रत्येक विभाग अपना-अपना गृह-प्रबन्ध कार्य (House keeping work) कर सकता है। यह अपना स्वयं का सहायक कार्य (Auxiliary work) सम्पन्न कर सकता है। प्रत्येक विभाग भर्ती करने वाले अपने निजी अभिकरण (Agency) के द्वारा अपने कर्मचारियों की भर्ती (Recruitment) कर सकता है तथा अपने क्रय अभिकरण (Purchasing agency) के द्वारा अपने लिए सामग्री खरीद सकता है, आदि-आदि परन्तु गृह-प्रबन्ध अथवा सहायक सेवाएँ सभी विभागों के लिए समान होती हैं। सभी विभागों (Departments) को कर्मचारियों व सामग्री आदि की आवश्यकता होती है। इस स्थिति में स्वभावतः यह प्रश्न पैदा होता है कि सभी विभागों के इन सर्व-सामान्य कार्यों को क्यों न एक ऐसे केन्द्रीय अभिकरण (Central agency) के गुप्त कर दिया जाय जो कि मुख्य निष्पादक से घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित हो? सहायक अभिकरण (Auxiliary agencies) इन सब कार्यों को उन सभी विभागों के लिए सम्पन्न करेंगे जो कि एक ही प्रकृति के हों। प्रो० एल० डी० ह्वाइट (L. D White) के अनुसार, "सहायक अभिकरण जनता की सेवा नहीं करते, यद्यपि यह हो सकता है कि उन्हें नागरिकों में व्यवहार करना पड़े। उनकी सेवा का पात्र तो मूल-प्रभिकरण (Line agency) होता है जिसकी सहायता वे आवश्यक सामान्य कार्यों को सम्पन्न कर रहे करते हैं—जैसे कि माल तथा सामग्री खरीदकर, सार्वजनिक मुद्रण (Public printing) के ठेके लेकर, वास्तविक अचल सम्पत्ति की खरीद करके तथा इसी प्रकार के अन्य कार्य सम्पन्न करके।" <sup>1</sup> सहायक अभिकरण एक सर्वसाधारण विभाग को सम्पन्न

मामग्री की खरीद आदि से सम्बन्धित अनेक कार्यों में मुक्त हो जाता है। अतः वह अपने आपको विभाग के मुख्य कार्यों की पूर्ति में लगा सकता है। ऐसा होने से प्रशासन में मितव्ययता संभव हो जाती है क्योंकि यह व्यवस्था विभिन्न विभागों में कार्य के दोहराव (duplication) को रोकती है। सभी विभागों के लिये कार्य करने वाले एक सर्वसामान्य सिविल सेवा आयोग तथा एक सर्वसामान्य क्रय अभिकरण की वजाए यदि प्रत्येक विभाग का एक पृथक् सिविल सेवा आयोग और एक पथक् क्रय अभिकरण रखे तो उसमें बहुत अधिक तथा अनावश्यक खर्चा होगा।

कभी कभी “स्टाफ” तथा “सहायक क्रियाओं” (Auxiliary activities) के बीच भेद किया जाता है। यह कहा जाता है कि स्टाफ क्रिया परामर्श देने वाली क्रिया है, जबकि सहायक अभिकरण बजट, कर्मचारी वर्ग (personnel) तथा नियोजन (planning) आदि से सम्बन्धित कुछ सेवाएँ सम्पन्न करते हैं। स्टाफ, संगठन के नीति सम्बन्धी मामलों से भी सम्बद्ध होता है। यह नीतियों के पुनर्निर्धारण तथा उनमें पुनः हेर-फेर करने का सुझाव दे सकता है। सहायक अभिकरणों का सम्बन्ध किसी भी वर्तमान संगठन को केवल कायम रखने से होता है। सहायक सेवाएँ (Auxiliary services) चालित अभिकरण (operating agencies) होती हैं तथा ये कुछ सर्व-सामान्य कार्यों को सम्पन्न करती हैं। शुद्ध स्टाफ क्रिया तो परामर्श देने वाली क्रिया होती है, जबकि सहायक अभिकरण विभागों के लिये खरीद (purchasing) व भर्ती (recruiting) करने जैसी कुछ सेवाएँ सम्पन्न करते हैं। दोनों की इकाइयाँ (units) केन्द्रीय अभिकरणों तथा सूत्र विभागों के कार्य को सुविधाजनक बनाती हैं।

### विशिष्ट अथवा तकनीकी स्टाफ (The Special or Technical Staff)

मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief executive) को प्रशासन में अनेक विशिष्ट, प्रावैधिक अथवा तकनीकी (Technical) मामलों से भी निपटना पड़ता है। अतः मुख्य निष्पादक कुछ तकनीकी स्टाफ अधिकारियों को भी अपने पास रखते हैं, जैसे कि इंजीनियर वित्तीय विशेषज्ञ (Financial experts) आदि, जो तकनीकी मामलों पर उन्हें परामर्श देते हैं। तकनीकी विशेषज्ञ मुख्य निष्पादक की सहायता करते हैं और उनकी सलाह उस क्षेत्र में बड़ी मूल्यवान् सिद्ध होती है जिसके कि वे विशेषज्ञ होते हैं। वर्तमान युग में, जबकि अणु क्षेत्रों में तथा विज्ञान के जटिल एवं गहन आविष्कारों के क्षेत्र में तीव्र प्रगति हो रही है, मुख्य निष्पादक को इन समस्याओं के विषय में भी जानकारी होनी चाहिये। और केवल ऐसा होने पर ही वह किसी भी नीति (Policy) को लेकर आगे बढ़ सकता है। अतः आधुनिक युग में मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका के लिये तकनीकी स्टाफ की अत्यधिक आवश्यकता है।

## निष्कर्ष . स्टाफ अभिकरणों के विषय में कुछ भ्रम

(Conclusion Some Myths about Staff Agencies) :

जब यह कहा जाता है कि प्रशासन में दो प्रकार की इकाइयाँ होती हैं, एक सूत्र इकाई (line unit) और दूसरी स्टाफ इकाई (staff unit), तो इसका मतलब यह नहीं होता कि इस प्रकार सरकारी विभागों का नामकरण किया जा रहा है। यह हो सकता है कि एक सूत्र-विभाग स्टाफ-कार्य को सम्पन्न करे अथवा स्टाफ इकाई सूत्र-कार्य को करे। इन नामों द्वारा जो भेद किया गया है उसका आशय तो मोटे तौर पर यह है कि विभिन्न सरकारी विभागों को जो क्रियाएँ सम्पन्न करनी पड़ती हैं वे दो प्रकार की होती हैं, एक तो है कार्य का निष्पादन (Execution) जो कि सूत्र इकाइयों द्वारा किया जाता है, दूसरी है परामर्शदात्री क्रिया जो कि स्टाफ इकाइयों द्वारा सम्पन्न की जाती है। इस मोटे से भेद को भी अत्यन्त सावधानी के साथ ही स्वीकार किया जाना चाहिये।

हर्बर्ट ए० नाइमन ने "सहायक" (Auxiliary) तथा "स्टाफ" की विचार-धाराओं के बारे में कुछ भ्रम" शीर्षक के अन्तर्गत इस समस्या की विवेचना की है। "उन्होंने यह प्रश्न पूछा है क्या स्टाफ इकाइयाँ केवल परामर्शदात्री (Advisory) हैं ? क्या वे केवल परामर्श देने और सेवा करने का कार्य ही करती हैं, आदेश नहीं देती ?" इस प्रश्न के उत्तर में उन्होंने कहा सत्ता (authority) में तात्पर्य है आज्ञा-पालन करने की योग्यता। यह तो स्पष्ट है कि ऊपर की इकाइयाँ (स्टाफ) सत्ता का प्रयोग करती हैं, वे नियन्त्रण करती तथा आदेश देती हैं। पर जब केन्द्रीय कार्मिक इकाई (Central personnel unit) किसी कार्मिक कार्यवाही का अनुमोदन करने में इत्तम कर देती है तब सूत्र इकाई के सम्मुख इसके अलावा और कोई विकल्प नहीं रह जाता कि वह उन आदेशों को माने।"<sup>1</sup>

फैलस्वरूप यह भावना पैदा हुई कि योजना आयोग एक परामर्श देने वाली मस्या नहीं है बल्कि इसकी गणना एक अतिरिक्त सत्ता (additional authority) के रूप में की जा सकती है, जो कि यद्यपि भारत सरकार की सामान्य मशीनरी का एक अंग नहीं है परन्तु वह कार्य भी प्रत्येक योजना का निर्धारण करता है और उसके निर्णय सभी के द्वारा कार्यान्वित किये जाते हैं। तथापि, समिति यह सुझाव देती है कि वर्तमान में अपनाई जाने वाली सम्पूर्ण कार्य विधि का पुनरावलोकन किया जाना चाहिए जिसमें कि यदि कोई ऐसी बात या क्रिया सम्पन्न हो गई हो, जिसमें उक्त भावना को बल मिला हो, तो उसे ठीक किया जा सके।”<sup>1</sup>

प्रश्न यह है कि ऐसा ‘भ्रम’ होता क्यों है? साइमन के अनुसार ऐसे भ्रम इसलिए उत्पन्न होते हैं क्योंकि वे मगठन के अनेक परस्पर विरोधी तथ्यों (contradictory facts) को एक साथ मिला देते हैं। आमतौर पर, स्टाफ के भ्रम सामान्य आशाओं के उल्लंघनों (violations) को इस बात में इन्कार करते हुये छिपाते हैं कि ऐसे उल्लंघन हुये। ये भ्रम उन दो तरीकों के बीच की खाई को भरने में मदद करते हैं—एक तरीका तो वह, जैसा कि लोग मोचते हैं कि इस तरीके से उनके साथ मगठनों में व्यवहार किया जाना चाहिए और दूसरा तरीका वह जिसके अनुसार कि वास्तव में उनके साथ व्यवहार किया जाता है। इस बात को उदाहरणों द्वारा सिद्ध किया जा सकता है। प्रशासन का एक सिद्धान्त है कि सत्ता (authority) कार्य अथवा उत्तरदायित्व के ही अनुसूप होनी चाहिये। पुलिस विभाग अपराधियों को पकड़ता है, इस कार्य के लिये उसे मोटरकारों की आवश्यकता होती है। परन्तु मोटरकारों को खरीदने का यह अधिकार एक केन्द्रीय क्रय-सत्ता (Central purchasing authority) (An auxiliary service) को दे दिया गया है जिसके द्वारा कि व्यवहार में पुलिस विभाग की सत्ता में कटौती ही होने की सम्भावना रहती है।

“अतः यदि हम एक केन्द्रीकृत क्रय विभाग (Centralized Purchasing department) की स्थापना करते हैं तो हम निश्चय ही इस बात में इन्कार करेंगे कि यह विभाग पुलिस विभाग पर किसी भी प्रकार का नियन्त्रण लगाता है। हम इस बात पर ही जोर देंगे कि इसका कार्य तो केवल सेवा करना मात्र है। जबकि तथ्य यह है कि क्रय विभाग पुलिस विभाग के इस सम्बन्ध में किये गये निर्णय को पलट सकता है कि विभाग को किस प्रकार की गश्ती कारे खरीदनी चाहिए। भ्रम का मुख्य कार्य इस तथ्य को छिपाना है कि सहायक क्रियाओं का केन्द्रीयकरण सूत्र विभागों (line departments) की स्वयं परिपूर्णता तथा सत्ता को कम ही करता है।”<sup>2</sup>

प्रशासन के अन्य सिद्धान्तों को ले लीजिये अर्थात् आदेश की एकता (unity of command) का सिद्धान्त, जिसका अभिप्राय है कि एक व्यक्ति को केवल एक

(ख) प्रक्रिया (Process) विभाग प्रक्रिया अथवा व्यवसाय (Profession) के आधार पर संगठित किए जा सकते हैं। प्रक्रिया अथवा व्यवसाय से तात्पर्य उस तकनीकी प्रवीणता (Technical skill) से होता है जो कि किसी विशिष्ट कार्य को करने के लिए आवश्यक होती है। जैसे कि इन्जीनियरिंग, डाक्टरी, बढईगीरी, आशुलिपि (Stenography), सांख्यिकी (Statistics) तथा लेखा व हिसाब-किताब आदि। विभागों की स्थापना उस तकनीकी योग्यता अथवा प्रवीणता के आधार पर की जा सकती है जोकि किसी कार्य के लिए आवश्यक होती है, जैसे वकीलों का विभाग (कानूनी प्रवीणता या योग्यता), इन्जीनियरों का विभाग (इन्जीनियरिंग प्रवीणता), लेखाकारों (Accountants) का विभाग (लेखा पद्धति की प्रवीणता) आदि। हमारे अपने देश में केन्द्र (Centre) में तथा राज्यों में लोक कर्म विभाग (Public Works Departments) हैं। उनका आधार वह प्रक्रिया अथवा तकनीकी प्रवीणता ही है जो किसी विशिष्ट कार्य को सम्पन्न करने के लिए आवश्यक होती है।

(ग) सेवा किये जाने वाले व्यक्ति (Persons or clientele) विभागों की स्थापना व्यक्तियों के किसी समूह अथवा समाज के किसी वर्ग की सेवा करने के लिए भी की जा सकती है। इस स्थिति में सेवा किये जाने वाले व्यक्ति ही संगठन का आधार हो जाते हैं जैसे कि शरणार्थियों के पुनर्वास के लिए विभाग (Department for the Rehabilitation of Refugees)। यहाँ सेवा किये जाने वाले व्यक्ति ही विभागीय संगठन का आधार हैं क्योंकि यह विभाग केवल समाज के एक वर्ग, अर्थात् विस्थापित व्यक्तियों (Displaced persons) से ही सम्बन्धित है।

## (१) कार्य अथवा उद्देश्य—विभागीय संगठन के आधार के रूप में (Function or Purpose—as the basis of Departmental Organization)

यह विभागीय संगठन का सबसे अधिक चोरप्रिय अथवा प्रसिद्ध आधार है और इसके समर्थक भी सबसे अधिक संख्या में हैं। कार्य अथवा उद्देश्य के अनुसार विभागीकरण (Departmentalization) ने मान्य है कि अधीनस्थ प्रशासकीय इकाइयों को उस उद्देश्य के आधार पर एक विभाग में वर्गीकृत किया जाए जिसकी पूर्ति में प्रत्येक इकाई लगी हुई है, उदाहरण के लिए, एक रेलवे विभाग होना चाहिये जिसमें रेलों के कार्य तथा उनके संचालन में सम्बन्धित सभी इकाइयाँ (Units) तथा सभाग (Divisions) सम्मिलित हों। उस प्रकार, वे सब प्रशासकीय वेबसाइटें यथार्थ इकाइयाँ, जिसका उद्देश्य पाने की कार्य सम्पन्न करना हो अथवा जो पाने की समस्याओं को सुलभाने के लिये बनी हो, एक विभाग के रूप में संगठित की जानी चाहिए। वे सब क्रियाएँ जो कि एक ही कार्य या सम्पन्न करने के लिए की जानी है एक अध्यक्ष (Head) अर्थात् मुख्य निष्पादन (Chief executive) अथवा मन्त्रिमण्डल के मन्त्री (Cabinet minister) के अन्तर्गत एक विभाग (Department) में केन्द्रित कर ली जाती हैं। उनके लाभ निम्न प्रकार हैं:

(१) जब किसी विशेष कार्य में सम्बन्धित सभी प्रशासकीय इकाइयाँ या एक विभाग में एकीकरण कर लिया जाता है, तो कार्य का अधिक प्रभावी समन्वय हो जाता है तथा कार्यवाही में एकता आ जाती है। यदि सभी संबंधित इकाइयाँ एक प्रतिरक्षा विभाग (Defence department) के अन्तर्गत नहीं, तो विभिन्न संबंधित इकाइयों में जो कि सम्पूर्ण प्रशासन में बिगड़ जाती है, अर्थात् सत्यान तथा सम्बन्ध की कमी के कारण युद्ध नहीं लड़ा जा सकता।

(२) जब किसी बड़े उद्देश्य अथवा कार्य को विभागीय संगठन का आधार बनाया जाता है तो कार्यों के सम्पादन में दोहराव (Duplication) नहीं हो सकता।

(३) यदि विभाग का आधार कार्य है तो एक साधारण व्यक्ति भी विभाग के उद्देश्यों को आसानी से समझ सकता है।<sup>1</sup>

हैल्डेन समिति (Haldane committee) ने इस बात का समर्थन दिया कि 'कार्य' (Function) अथवा 'उद्देश्य' (Purpose) ही विभागीय संगठन का आधार होना चाहिये। समिति ने कहा

“एक रीति, जिसे अपनाने की हम सिफारिश करने हैं, यह है कि प्रत्येक विभाग द्वारा सम्पूर्ण समुदाय के लिये सम्पन्न की जाने वाली विनिश्चित सेवा के अनुसार ही उसकी क्रियाओं के क्षेत्र की व्याख्या की जाये। तथापि इस रीति को पूर्ण हद तक के साथ लागू नहीं किया जा सकता। उदाहरण के लिए, शिक्षा विभाग के

1 Professor Schuyler C. Wallace in his book titled, *Federal Departmentalization* and sub-titled 'A critique of theories of organization' has critically examined this problem. Refer to his book New York, 1941, pp 98-104

कार्य में समग्र स्वास्थ्य विभाग के क्षेत्र में हस्तक्षेप हो सकता है जैसे कि स्कूल-भवन का निर्माण करने में तथा छात्रों के स्वास्थ्य की परवाह करने में। अतः ऐसा समग्रित अनिवार्यता अनिवार्य ही है। ..... परन्तु हमारा विचार है कि यदि विभागीय कार्यों का वितरण एक सामान्य मिश्रान्त के अनुसार किया जाये तो उससे काफी लाभ होगा और हम इसी निष्कर्ष पर पहुँचे हैं कि 'सम्पूर्ण समुदाय के लिए समग्र ही जाने जाना मेवा की प्रकृति के अनुसार ही विभागीय कार्यों का वितरण करना' एक सामान्य मिश्रान्त है जिसमें कम से कम भ्रम (Confusion) तथा अति-व्याप (Overlapping) होने की सम्भावना है।

हम यह सुझाव देते हैं कि ..... पृथक्-पृथक् विभागों के कार्यों को निर्धारित करने में भी निम्नलिखित बातों को ध्यान में रख कर किये जाने चाहियें कि वे संश्लेषकारी तथा विभाग के प्रशासन के मुख्य ध्येय को किस सीमा तक पूरा कर सकें।

## (२) प्रक्रिया—विभागीय संगठन के आधार के रूप में (Process—as the Basis of Departmental Organization)

प्रक्रिया के अनुसार विभागीकरण से तात्पर्य है उन लोगों को एक विभाग के रूप में संगठित कर लेना जिन्होंने एकमात्र व्यावसायिक प्रशिक्षण प्राप्त किया हो अथवा जो एकमात्र या एक ही प्रकार की सामग्री का उपयोग करते हैं। जिन लोगों ने एकमात्र ही व्यावसायिक प्रशिक्षण (Professional training) प्राप्त किया है, जैसे कि इंजीनियरिंग, अध्यापन, डाक्टरी, कानून व लेखा-पद्धति आदि का प्रशिक्षण, वे सब एक ही विभाग में संगठित होंगे। सभी इंजीनियर इंजीनियरिंग विभाग में तथा सभी वकील (Lawyers) वकीलों के विभाग में रहेंगे।

इसके पक्ष में जिस लाभ का दावा किया जाता है वह यह है कि इसमें नवीनतम तकनीकी प्रवीणता (Technical skill) एक विभाग में ले जाई जाती है, जिसका उपयोग अन्य सभी विभाग कर सकते हैं। मंत्र विभाग अपने-अपने पृथक् इंजीनियरिंग अनुभाग (Engineering sections) क्यों रखे? एक केन्द्रीय इंजीनियरिंग विभाग क्यों न बना लिया जाये जो कि सभी विभागों की आवश्यकताओं को पूरा करे? यह दावा किया जाता है कि पूर्णतया सुसज्जित कोई एक सेवा (Service) तकनीकी कार्य को अधिक कुशलता तथा मितव्ययता के साथ सम्पन्न कर सकती है। इसके अतिरिक्त, किसी भी तकनीकी क्षेत्र में काम करने वाले सभी व्यक्ति, विभिन्न विभागों में बिखरे रहने की बजाय, जब एक विभाग के रूप में संगठित कर लिये जाते हैं तो उनके द्वारा सम्पन्न किया गया कार्य अपेक्षाकृत उच्च कोटि का होता है। यदि सभी वकीलों को एक विधि विभाग (Department of law) के अन्तर्गत ले जाया जाये तो प्रणामकीय आज्ञाओं, विभागीय नियमों तथा प्रस्तावित विभागों के समविदों (Drafts) को तैयार करने में अच्छा समन्वय (Co-ordination) तथा अधिक एकसूत्रता, (Uniformity) लाई जा सकेगी।

इसकी सबसे बड़ी कमी यह है कि इसमें समन्वय का अभाव (Lack of co-ordination) रहता है। एक उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए अनेक क्रियाएँ एक साथ ही सम्पन्न की जानी चाहियें। परन्तु जब प्रक्रिया को विभागीकरण का आधार बनाया जाता है तो अनेक क्रियाएँ भिन्न-भिन्न विभागों में फैली रहती हैं। इन क्रियाओं में समन्वय होना चाहिये। युद्धकाल में, इंजीनियरिंग इकाइयाँ, डाक्टरी दल तथा युद्ध सामग्री के कार्यालय का, पैदल सेना, टैंकों तथा तोपखानों के साथ समन्वय होना ही चाहिये, अन्यथा की जाने वाली सम्पूर्ण सैनिक कार्यवाहियाँ ही बेकार हो जायेंगी। किन्तु यदि प्रक्रिया को संगठन का आधार बनाया गया है तो ये सब क्रियाएँ युद्ध-विभाग (Department of war) से बाहर भिन्न-भिन्न विभागों के प्रणामकीय नियन्त्रण में रहेंगी। युद्ध-काल में, अन्तर्विभागीय समन्वय नहीं प्राप्त किया जा सकेगा। अतः इसका विकल्प केवल यही है कि इन सब इकाइयों को एक विभाग में वर्गीकृत कर लिया जाये। लूथर गुलिक (Luther Gullick) के अनुसार “एक

प्रक्रिया की सफलता का प्रभाव सम्पूर्ण उद्यम पर पड़ता है और एक प्रक्रिया सम्भाग (Process division) में समन्वय न कायम किये जा सकने के फलस्वरूप किये जाने वाले सम्पूर्ण कार्य की माधना ही नष्ट हो सकती है।<sup>1</sup> किसी भी एक कार्य को सम्पन्न करने के लिए आवश्यक क्रियाएँ यदि अनेक विभागों में वितरि हुई हैं तो किये जाने वाले कार्य का परिणाम दुर्भाग्यपूर्ण ही होगा।

तकनीकी विशेषज्ञ (Technical specialists) जब पृथक्-पृथक् विभागों में रख दिये जाते हैं तो उनमें व्यवसायिक अहंकार तथा आत्म-महत्त्व की भावना उत्पन्न हो जाती है। इन तकनीकी क्रियाओं को जोकि साधन (Means) हैं, उद्देश्य माना जाने लगता है। तकनीकज्ञ (Technicians) लोकप्रिय नियन्त्रण के किसी भी प्रयत्न का विरोध करते हैं और इस तथ्य की दुहाई देते हैं कि उनके विभाग की जटिलताओं को लोग कैसे समझ सकते हैं। इस स्थिति के कारण अनियन्त्रित नौकरशाही (Uncontrolled bureaucracy) की बुराईयाँ पैदा हो जाती हैं जो कि न्यूनतम की जानी चाहिए।

(३) सेवा किये जाने वाले व्यक्ति—विभागीय संगठन के आधार के रूप में (Clientele—as the Basis of Departmental Organization) :

सेवा किये जाने वाले व्यक्तियों (Persons served or clientele) के आधार पर किये जाने वाले विभागीकरण का मतलब है उन सब अधीनस्थ प्रशासकीय इकाइयों को एक विभाग में संगठित कर लेना, जिनका उद्देश्य समाज के किसी विशिष्ट वर्ग की सेवा करना है। भारत में इसका सर्वोत्तम उदाहरण है पुनर्वास तथा अल्प-संख्यकों के मामलों का मन्त्रालय (Ministry of Rehabilitation and minority affairs)। इसका निर्माण सितम्बर १९४७ में शरणार्थियों की उस समस्या को सुलझाने के लिये किया गया था जोकि इस उप-महाद्वीप के विभाजन के फलस्वरूप भारत तथा पाकिस्तान के बीच जनसंख्या के बड़े पैमाने पर होने वाले आवागमन के कारण उत्पन्न हुई थी। इसके कार्य इस प्रकार हैं

(१) शरणार्थियों (Refugees) की सहायता तथा उनके पुनर्वास की व्यवस्थाएँ करना।

(२) निष्क्रान्त सम्पत्ति (Evacuee property) की व्यवस्था करना।

(३) विस्थापित व्यक्तियों के दावों (Claims) का निपटारा करना तथा उनके लिए क्षतिपूर्ति (Compensation) की धनराशि की व्यवस्था करना।

इस मन्त्रालय का कार्य विस्थापित व्यक्तियों (Displaced persons) के पुनर्वास, उनकी सहायता, तथा क्षतिपूर्ति (हरजाने) से सम्बन्धित सभी समस्याओं को सुलझाना है। इसका लाभ यह है कि जब एक विभाग का संगठन सेवा किये जाने वाले व्यक्तियों के आधार पर किया जाता है तो समाज के उस वर्ग से सम्बन्ध रखने वाली सभी क्रियाओं का एक विभाग में समन्वय तथा एकीकरण किया जा सकता है। ऐसा

समन्वय तथा एकीकरण अन्य किसी प्रकार सम्भव नहीं हो सकता। इस रीति से वह विभाग उन सभी व्यक्तियों की सम्पूर्ण समस्याओं को अच्छी प्रकार समझता है जिनकी कि वह सेवा करता है और इस प्रकार समस्याओं का अच्छी प्रकार अध्ययन किया जा सकता है तथा कुशलता के साथ उन्हें सुलभाया जा सकता है।

यदि इस प्रणाली को सार्वलौकिक अथवा सामान्य रूप में विभागीय संगठन के सम्पूर्ण ढांचे में लागू किया जाय तो इससे विभागों की भरमार हो जायेगी। इस स्थिति में तो बच्चों, युवकों, वृद्धों, दुर्बलों, असमर्थों, बीमारों व विधवाओं आदि के भी विभाग (Departments) स्थापित हो जायेंगे। अतः इस सिद्धान्त को सार्वलौकिक अथवा सामान्य रूप में लागू नहीं किया जा सकता। जैसे कि हैल्डेन समिति (Haldane Committee) ने कहा कि “विभाग सरकार की उन क्रियाओं के लिये मसद (Parliament) के प्रति उत्तरदायी होगी जो कि लोगों के एक विनिष्ट वर्ग के हितों को प्रभावित करती हैं और इस स्थिति में अनेक विभाग स्थापित हो सकते हैं, उदाहरण के लिये, भिखारियों के लिए मन्त्रालय, बच्चों के लिए मन्त्रालय, बीमाशुदा व्यक्तियों के लिए मन्त्रालय, अथवा बेरोजगार व्यक्तियों के लिये मन्त्रालय। संगठन की इस प्रणाली का अनिवार्य परिणाम यह होता है कि बहुत छोटे-छोटे रूप में प्रशासन” (Lilliputian administration) की प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है। समिति ने आगे कहा कि “इस सिद्धान्त को दृढ़ता के साथ कार्यान्वित करने से और अनेक विभाग स्थापित हो जायेंगे जैसे कि युवकों का विभाग (Department of Youth), वृद्ध व्यक्तियों का विभाग, नगर-निवासियों का विभाग, कृषकों का विभाग उत्पादकों अथवा निर्माताओं का विभाग, खनिकों (Minors) का विभाग, कॉलिज प्रोफेसर्स का विभाग, डाक्टरों का विभाग तथा इसी प्रकार और भी।” इसका परिणाम यह होगा कि छोटे-छोटे विभागों की इस बहुलता के कारण अन्तर्विभागीय समन्वय की समस्या को उस समस्या से पृथक् न किया जा सकेगा जो कि अब ब्यूरो स्तर (Bureau level) पर पाई जाती है। इसके परिणामस्वरूप अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी विवाद (Jurisdictional conflicts) भी उत्पन्न होंगे। वृद्ध व्यक्तियों का विभाग उनके लिये क्या करेगा और क्या नहीं करेगा? अधिकार क्षेत्र के निर्धारण का सिद्धान्त क्या होगा? विभागीकरण की इस प्रणाली से अन्तर्विभागीय समन्वय (Inter-departmental coordination) तथा विभागीय अधिकार क्षेत्र (Departmental jurisdiction) से सम्बन्धित अनेक अजेय एवं जटिल प्रशासकीय समस्याएँ पैदा होंगी। मेवा किये जाने वाले व्यक्तियों के आधार पर किये जाने वाले विभागीय एकीकरण का सिद्धान्त तो केवल तभी क्रियान्वित किया जाना चाहिये ‘जबकि वे समस्याएँ, जो जनसंख्या के किसी खास वर्ग में सम्बन्धित हों, इतनी स्पष्ट, वास्तविक तथा इतनी घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित हों कि उनको प्रभावशाली ढंग से केवल तभी सुलभाया जा सकता है जबकि उनके हल करने का प्रयत्न अनेक पृथक्-पृथक् तत्वों से

प्रक्रिया की सफलता का प्रभाव सम्पूर्ण उद्यम पर पड़ता है और एक प्रक्रिया सम्भाग (Process division) में समन्वय न कायम किये जा सकने के फलस्वरूप किये जाने वाले सम्पूर्ण कार्य की साधना ही नष्ट हो सकती है।<sup>1</sup> किसी भी एक कार्य को सम्पन्न करने के लिए आवश्यक क्रियाएँ यदि अनेक विभागों में बिखरी हुई हैं तो किये जाने वाले कार्य का परिणाम दुर्भाग्यपूर्ण ही होगा।

तकनीकी विशेषज्ञ (Technical specialists) जब पृथक्-पृथक् विभागों में रख दिये जाते हैं तो उनमें व्यवसायिक अहंकार तथा आत्म-महत्व की भावना उत्पन्न हो जाती है। इन तकनीकी क्रियाओं को जोकि साधन (Means) हैं, उद्देश्य माना जाने लगता है। तकनीकज्ञ (Technicians) लोकप्रिय नियन्त्रण के किसी भी प्रयत्न का विरोध करते हैं और इस तथ्य की दुहाई देते हैं कि उनके विभाग की जटिलताओं को लोग कैसे समझ सकते हैं। इस स्थिति के कारण अनियन्त्रित नौकरशाही (Uncontrolled bureaucracy) की बुराईयाँ पैदा हो जाती हैं जो कि न्यूनतम की जानी चाहिए।

(३) सेवा किये जाने वाले व्यक्ति—विभागीय संगठन के आधार के रूप में (Clientele—as the Basis of Departmental Organization)।

सेवा किये जाने वाले व्यक्तियों (Persons served or clientele) के आधार पर किये जाने वाले विभागीकरण का मतलब है उन सब अधीनस्थ प्रशासकीय इकाइयों को एक विभाग में संगठित कर लेना, जिनका उद्देश्य समाज के किसी विशिष्ट वर्ग की सेवा करना है। भारत में इसका सर्वोत्तम उदाहरण है पुनर्वास तथा अल्प-संख्यकों के मामलों का मन्त्रालय (Ministry of Rehabilitation and minority affairs)। इसका निर्माण सितम्बर १९४७ में शरणार्थियों की उस समस्या को सुलझाने के लिये किया गया था जोकि इस उप-महाद्वीप के विभाजन के फलस्वरूप भारत तथा पाकिस्तान के बीच जनसंख्या के बड़े पैमाने पर होने वाले आवागमन के कारण उत्पन्न हुई थी। इसके कार्य इस प्रकार हैं

(१) शरणार्थियों (Refugees) की सहायता तथा उनके पुनर्वास की व्यवस्थाएँ करना।

(२) निष्क्रान्त सम्पत्ति (Evacuee property) की व्यवस्था करना।

(३) विस्थापित व्यक्तियों के दावों (Claims) का निपटारा करना तथा उनके लिए क्षतिपूर्ति (Compensation) की धनराशि की व्यवस्था करना।

इस मन्त्रालय का कार्य विस्थापित व्यक्तियों (Displaced persons) के पुनर्वास, उनकी सहायता, तथा क्षतिपूर्ति (हरजाने) से सम्बन्धित सभी समस्याओं को सुलझाना है। इसका लाभ यह है कि जब एक विभाग का संगठन सेवा किये जाने वाले व्यक्तियों के आधार पर किया जाता है तो समाज के उस वर्ग से सम्बन्ध रखने वाली सभी क्रियाओं का एक विभाग में समन्वय तथा एकीकरण किया जा सकता है। ऐसा

समन्वय तथा एकीकरण अन्य किसी प्रकार सम्भव नहीं हो सकता। इस रीति से वह विभाग उन सभी व्यक्तियों की सम्पूर्ण समस्याओं को अच्छी प्रकार समझता है जिनकी कि वह सेवा करता है और इस प्रकार समस्याओं का अच्छी प्रकार अध्ययन किया जा सकता है तथा कुशलता के साथ उन्हें सुलभाया जा सकता है।

यदि इस प्रणाली को सार्वजनिक अथवा सामान्य रूप में विभागीय संगठन के सम्पूर्ण ढाँचे में लागू किया जाय तो इसमें विभागों की भरमार हो जायेगी। इस स्थिति में तो बच्चों, युवकों, वृद्धों, दुर्गलो, असमर्थों, बीमारों व विधवाओं आदि के भी विभाग (Departments) स्थापित हो जायेंगे। अतः इस सिद्धान्त को सार्वजनिक अथवा सामान्य रूप में लागू नहीं किया जा सकता। जैसे कि हैल्डेन समिति (Halldane Committee) ने कहा कि “विभाग सरकार की उन क्रियाओं के लिये समद (Parliament) के प्रति उत्तरदायी होंगी जो कि लोगों के एक विशिष्ट वर्ग के हितों को प्रभावित करती हैं और इस स्थिति में अनेक विभाग स्थापित हो गये हैं, उदाहरण के लिये, भिन्नान्तियों के लिए मन्त्रालय, बच्चों के लिए मन्त्रालय, बीमारों के लिए मन्त्रालय, अथवा बेरोजगार व्यक्तियों के लिए मन्त्रालय। संगठन की इस प्रणाली का अनिवार्य परिणाम यह होता है कि बहुत छोटे-छोटे रूप में प्रशासन” (Lilliputian administration) की प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है। समिति ने आगे कहा कि “इस सिद्धान्त का हटाने के साथ सार्वजनिक करने से और अनेक विभाग स्थापित हो जायेंगे जैसे कि युवकों का विभाग (Department of Youth), वृद्ध व्यक्तियों का विभाग, नगर-निवासियों का विभाग, रुपानों का विभाग उत्पादकों अथवा निर्माताओं का विभाग, पतियों (Minors) का विभाग, कॉलेज प्रोफेसर्स का विभाग, डाक्टरों का विभाग तथा उगी प्रदान और भी।” इसका परिणाम यह होगा कि छोटे-छोटे विभागों की इस बहुलता के कारण अन्तर्विभागीय समन्वय की समस्या को उस समस्या से पृथक् न किया जा सकेगा जो कि अब ब्यूरो स्तर (Bureau level) पर पाई जाती है। इसके परिणामस्वरूप अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी विवाद (Jurisdictional conflicts) भी उत्पन्न होंगे। वृद्ध व्यक्तियों का विभाग उनके लिये क्या करेगा और क्या नहीं करेगा? अधिकार क्षेत्र के निर्धारण का सिद्धान्त क्या होगा? विभागीकरण की इस प्रणाली से अन्तर्विभागीय समन्वय (Inter-departmental coordination) तथा विभागीय अधिकार क्षेत्र (Departmental jurisdiction) से सम्बन्धित अनेक अज्ञेय एवं जटिल प्रशासकीय समस्याएँ पैदा होंगी। सेवा किये जाने वाले व्यक्तियों के आधार पर किये जाने वाले विभागीय एकीकरण का सिद्धान्त तो केवल तभी क्रियान्वित किया जाना चाहिये जबकि वे समस्याएँ, जो जनसंख्या के किसी खास वर्ग से सम्बन्धित हों, इतनी स्पष्ट, वास्तविक तथा इतनी घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित हों कि उनको प्रभावशाली ढंग से केवल तभी सुलभाया जा सकता है जबकि उनके हल करने का प्रयत्न अनेक पृथक्-पृथक् तत्वों से

नहीं बल्कि एक सामूहिक रूप में किया जाय "।<sup>1</sup> विभागीकरण का यह सिद्धान्त केवल तभी अपनाया जाना चाहिये जबकि उसकी तीव्र आवश्यकता हो अथवा कुछ विशेष समस्याओं के उत्पन्न हो जाने के कारण समाज का कोई वर्ग वास्तव में किसी विशिष्ट व्यवहार के योग्य हो, जैसे कि भारत में पिछड़े वर्गों (Backward classes) की अपनी विशिष्ट समस्याएँ हैं, अतः एक पिछड़े वर्ग का विभाग स्थापित किया जा सकता है जो कि अपना सम्बन्ध पिछड़े वर्गों के कल्याण तथा उनका सामान्य उन्नति से रखे।

#### (४) क्षेत्र अथवा प्रदेश—विभागीय संगठन के आधार के रूप में

(Area or Territory—as the Basis of Department Organization) :

विभाग उस क्षेत्र अथवा प्रदेश के आधार पर संगठित किये जा सकते हैं जहाँ कि वे सेवा कार्य करते हैं। उदाहरणार्थ, श्रीलंका (Ceylon) में रहने वाले भारतीयों का एक विभाग हो सकता है। उस सम्बन्धित विभाग का क्षेत्र होगा श्रीलंका। विदेश कार्यालय (Foreign office) सदा उस क्षेत्र अथवा प्रदेश के आधार पर बटा रहता है जहाँ कि उसका कार्य फैला होता है। भारत में, विदेश मन्त्रालय (Ministry of Foreign Affairs) में अनेक सभाग (Divisions) हैं जो कि पृथक्-पृथक् भौगोलिक क्षेत्रों से सम्बन्धित हैं।

विभागीकरण के इस सिद्धान्त का लाभ यह है कि किसी स्थान की विशिष्ट आवश्यकताओं के अनुरूप ही बड़ी सरलता के साथ सरकारी नीतियों का निर्माण किया जा सकता है और उस क्षेत्र में रहने वाले लोगों की इच्छायें सन्तुष्ट की जा सकती हैं। यह हो सकता है कि देश के कुछ प्रदेशों की अपनी कुछ विशिष्ट समस्याएँ हों। अतः सरकारी नीति का निर्धारण करते समय उन समस्याओं को विचारार्थ लेना चाहिये।

इससे हानि यह होती है कि देश के व्यापक हितों की लागत पर सकुचित प्रदेशवाद (Narrow regionalism) पनपने लगता है। प्रादेशिक विभागों को स्थानीय राजनीतिज्ञों तथा स्थानीय जोर डालने वाले वर्गों के हानिकर दबावों के अन्तर्गत काम करना पड़ सकता है। Wallace ने स्थान अथवा प्रदेश के आधार पर किये जाने वाले विभागीकरण के विचार को स्पष्टरूप से अस्वीकार किया है।

विभागीय संगठन के सिद्धान्तों के इस अध्ययन के निष्कर्ष के रूप में हम यह कह सकते हैं कि विभिन्न विभागों का निर्माण समय और परिस्थिति के अनुसार भिन्न-भिन्न सिद्धान्तों के आधार पर किया जाता है। अधिकांश मामलों में, कार्य अथवा उद्देश्य ही विभागीकरण का आधार होता है। अनेक बार ऐसा होता है कि एक से अधिक तत्व विभागीय संगठन का आधार बन जाते हैं। यह कभी भी नहीं समझना चाहिए कि विभागों का संगठन पूर्णतया केवल एक ही तत्व के आधार पर किया जाता है।

## भारत सरकार में विभाग का संगठन

(Organization of a Department in the Government of India) :

प्रशासनिक सुविधा की दृष्टि से भारत सरकार का प्रशासकीय ढाँचा अनेक मन्त्रालयों (Ministries) में बँटा होता है। एक मन्त्रालय में दो या उससे अधिक विभाग होते हैं और उन सबका कार्यभारी (Incharge) एक मन्त्री (Minister) होता है। मन्त्रालय अथवा विभाग एक राजनैतिक प्रमुख अर्थात् एक मन्त्री के अधीन होता है। वही विभाग की मुख्य नीति का निर्धारण करता है और उस विभाग के कार्य के लिए संसद के प्रति उत्तरदायी होता है।

मन्त्री की सहायता एक सचिव (Secretary) द्वारा की जाती है जिसके नियन्त्रण में केन्द्रीय सचिवालय (Central Secretariat) का एक भाग होता है। सचिव विभाग का प्रशासकीय प्रमुख (Administrative Head) होता है और वह मन्त्रालय की परिधि के अन्तर्गत आने वाली नीति तथा प्रशासन सम्बन्धी सभी मामलों में मन्त्री का प्रधान सलाहकार (Adviser) होता है। नीति सम्बन्धी मामलों में सचिव मन्त्री को परामर्श देता है। सचिव को किसी भी समस्या से सम्बन्धित तथ्य व आकड़े मन्त्री के समक्ष प्रस्तुत करने होते हैं। उसे मन्त्री को सूचना, सलाह, और यदि आवश्यक हो तो चेतावनी भी दे देनी होती है। मन्त्रियों द्वारा किये जाने वाले नीति सम्बन्धी निर्णयों पर सचिव का अत्यधिक प्रभाव पड़ता है। “परन्तु लोकतन्त्रीय सरकार की स्थापना के पहले प्रवाह में अनेक मन्त्रियों ने, जिन्हें कि प्रशासन तथा सार्वजनिक मामलों का कतई अनुभव नहीं था, बिना विचार-विमर्श के ही निर्णय दे डाले और दुर्भाग्य से अनेक सचिव भी मन्त्रियों के पक्षपात व अविचारपूर्ण निर्णयों के प्रचलित प्रवाह में वह चले तथा वमुकाबले इसके कि वे सम्बन्धित मामलों की परिस्थितियों तथा राज्य के हितों को देखते हुए आवश्यक परामर्श तथा सहायता देते, उन्होंने मन्त्रियों को उनकी रुचि तथा स्वीकृति के अनुकूल भी सलाह दी। इस प्रकार सचिवों के रूप में वे अपने कर्तव्यों को पूरा न कर सके।”<sup>1</sup>

काम की अधिकता के कारण, सचिव की सहायता के लिए एक संयुक्त सचिव (Joint Secretary), उपसचिव (Deputy Secretary), अवर सचिव (Under Secretary) तथा कभी-कभी एक अतिरिक्त सचिव (Additional Secretary) होता है।

सचिवालय (Secretariat) के उच्च पद भारतीय सिविल सेवा (Indian Civil Service), भारतीय प्रशासन सेवा (Indian Administrative Service) तथा केन्द्रीय सेवा, श्रेणी प्रथम (Central Service, Class I) के अधिकारियों से भरे जाते हैं। ये पद (Posts) ‘अवधि प्रणाली’ (Tenure system) के आधार पर भरे जाते हैं जो कि भारत सरकार में सन् १९०५ से प्रचलित है। उच्च सचिवालय अधिकारी राज्य में बीस से पच्चीस वर्ष तक का प्रशासकीय अनुभव प्राप्त करने के

पश्चात् तीन वर्ष की अवधि के लिये सचिवालय में आते हैं। सचिवालय अधिकारी (Secretariat officials) काफी प्रशासकीय अनुभव प्राप्त करने के बाद राज्यों में प्रतिनिधि के रूप में नियुक्त होकर आते हैं। सचिवालयिक पुनर्गठन पर प्रस्तुत किये व्हीलर प्रतिवेदन (Wheeler Report) के अनुसार इस प्रणाली के मुख्य लक्षण ये हैं “प्रथम तो यह कि भारत सरकार के सचिवालय में स्टाफ की पूर्ति, सीधी भर्ती करके नहीं बल्कि प्रान्तों (अब राज्यों) में पहले से ही काम कर रहे अधिकारियों को लेकर उसके द्वारा की जानी चाहिये और दूसरे यह कि केन्द्रीय सचिवालय में काम करने वाले पदाधिकारियों की पदावधि में और प्रान्तों (अब राज्यों) में काम करने वाले पदाधिकारियों की पदावधि (Tenure of office) में नियमित अदला-बदली होनी चाहिये।”<sup>1</sup>

भारतीय प्रशासन अधिकारी (Indian Administrative officers), भर्ती के पश्चात्, राज्यों में नियुक्त कर दिये जाते हैं और फिर काफी प्रशासकीय अनुभव प्राप्त करने के बाद वे सचिवालय में इन महत्वपूर्ण पदों<sup>2</sup> को सम्भालते हैं। परन्तु अल्पावधि (Short tenure) तथा केन्द्रीय सचिवों की राज्यों को वापिसी के कारण केन्द्रीय सचिवालय अनुभव तथा दीर्घावधि (Long tenure) की परम्परा से वंचित हो जाता है। अतः सचिवों के कार्य काल की अवधि तीन वर्ष से अधिक होनी चाहिये।”

जैसा कि हम बतला चुके हैं, सचिव नीति सम्बन्धी मामलों में मन्त्री को परामर्श देते हैं। इससे नीचे विभाग का निष्पादक संगठन (Executive organization) होता है जिसका अपना विभागाध्यक्ष (Head of Department) होता है। ‘सचिव (Secretaries) जहाँ मन्त्रियों (Ministers) की आँखों व कानों के समान हैं वहाँ विभागाध्यक्ष उनके हाथों के सहश होते हैं। ये विभागाध्यक्ष ही होते हैं जो कि

1 Wheeler Report, Para 9

2 उच्च सचिवालय स्टाफ (Higher Secretariat Staff) हैं

इस श्रेणी में अधिकारियों के पांच नियमित पद क्रम (Grades) हैं :

- (क) सचिव—यदि इस पद की भर्ती भारतीय प्रशासन सेवा अधिकारी से की जाए तो वेतन रु० ३,००० मासिक, किन्तु भारतीय सिविल सेवा अधिकारी द्वारा भरा जाने पर रु० ४,००० मासिक।
- (ख) सयुक्त सचिव—यदि इस पद को भा० प्र० से० अधिकारी द्वारा भरा जाए तो वेतन रु० २,२५० मासिक किन्तु भा० सि० सेवा अधिकारी द्वारा भरा जाने पर वेतन रु० ३,००० मासिक।
- (ग) उपसचिव—वेतनक्रम रु० १,१००-५०, १,३००-३०, १,६००-१००, १८०० प्रतिमास।
- (घ) अवसर सचिव—वेतन रु० ८००-५०-१, ५०० प्रतिमास।
- (ङ) कभी-कभी एक अतिरिक्त सचिव भी होता है।

अपने-अपने विभागों में सरकार की नीति व कार्यक्रम को कार्यान्वित करते हैं और उस रीति तथा सफलता के लिए उत्तरदायी ठहराये जाते हैं जिसके द्वारा कि वे अपना कार्य सम्पन्न करते हैं।<sup>1</sup> विभागाध्यक्ष का मन्वन्व नीति के निष्पादन (Execution) से होता है, उसके निर्माण से नहीं। परन्तु भारत में मन्त्रालय तथा विभागाध्यक्ष के बीच ठीक-ठीक सम्बन्धों का विकास नहीं हुआ है। ए० डी० गोरवाला (A D Gorwala) के अनुसार, "संगठन मन्वन्धी दोष का एक सर्वोत्तम उदाहरण, जिसमें कि प्रशासन की एक शाखा अन्य शाखा के कार्यों का अतिक्रमण करती है, उन सम्बन्धों द्वारा प्रस्तुत किया जाता है जो कि मन्त्रिवालय (Secretariat) अर्थात् मन्त्रालय (Ministry) और उसके अन्तर्गत काम करने वाले विभागाध्यक्ष के मध्य पाये जाते हैं। यहाँ यद्यपि इन दोनों के ही कार्यों की सीमाएँ विल्कुल स्पष्ट हैं, अर्थात् मन्त्रालय तो नीति के निर्माण के लिए उत्तरदायी है और विभाग उस नीति के कार्यान्वय (Implementation) के लिए, किन्तु तो भी विभाग द्वारा किये जाने वाले कार्यों को देखने के लिए मन्त्रालय इतना अधिक व्यग्र रहता है कि यह निरन्तर उसके कामों में हस्तक्षेप करता है। परिणाम यह होना है कि विभागाध्यक्ष की समस्त प्रेरणा समाप्त हो जाती है और बजाय इसके कि वह अपने ही कार्य में व्यस्त रहे तथा उसमें उन्नति करे, उसे अपना काफी समय अनावश्यक प्रतिवेदन (Reports) प्रस्तुत करने में व्यय करना पड़ता है जिनमें उसे पृथक्-पृथक् मामलों का स्पष्टीकरण मन्त्रालय को भेजना पड़ता है और ऐसे मुद्दों पर उसे मन्त्रालय की आज्ञाएँ प्राप्त करनी पड़ती हैं जो कि स्पष्टतः उसके अपने ही अधिकार-क्षेत्र में होते हैं। विभागाध्यक्ष के कार्य को मन्त्रालय द्वारा स्वयं किये जाने के प्रयत्न का परिणाम निश्चित रूप से अकुशलता तथा असफलता के रूप में ही सामने आता है। काम में देरी होती है, काम अच्छी प्रकार नहीं हो पाता और जब काम बिगड़ जाता है तो ऐसा कोई एक व्यक्ति नहीं होता जिसे उसके लिये जिम्मेदार ठहराया जा सके। विभागीय प्रमुख तथा अन्य अधिकारी निराश हो जाते हैं और जो कुछ होना है वह यह कि समय का, मनुष्यों का तथा सामर्थ्य का अपव्यय होता है, जिसके फलस्वरूप नीति भी पूर्णतः सफल नहीं हो पाती। अच्छा तो यही होगा कि विभागाध्यक्ष को अपना काम करने दिया जाये और मन्त्रालय दूर से ही उस पर निगाह रखे और यह देखने के लिए कि काम किस प्रकार हो रहा है उससे निश्चित अवधियों के पश्चात् प्रतिवेदन (Reports) माँगता रहे। यदि ऐसे व्यवहार द्वारा मन्त्रालय ने विभागाध्यक्ष का विश्वास प्राप्त कर लिया तो विभागाध्यक्ष उचित समय पर स्वयं ही ऐसी कठिनाइयाँ मन्त्रालय के सामने लायेगा जिनमें कि वह मन्त्रालय की सहायता चाहता है बजाय इसके कि वह मन्त्रालय से ईर्ष्या करे व बुरा माने, जैसा कि जब उसे लगातार तग किया जाता है तो वह करता है।"<sup>2</sup>

1 M. Ruthnaswamy Principles and Practice of Public Administration, Second Edition p 208

2 A. D. Gorwala, Report on Public Administration, 1951 New Delhi,

कुशल कार्य-संचालन के लिए मन्त्रालय/विभाग (Ministry/Department) अनेक सभागो (Divisions) शाखाओ (Branches) तथा अनुभागो (Sections) में बटा होता है। अनुभाग (Section) एक अनुभाग अधिकारी (Section officer) के अधिकार में होता है। शाखा एक अवर सचिव (Under secretary) के अधिकार में होती है और इसमें दो अनुभाग होते हैं। दो शाखाओ को मिलाकर एक सभाग बनाता है जो कि एक उपसचिव (Deputy Secretary) के अधिकार में होता है।”<sup>1</sup>

## भारत सरकार के मन्त्रालय तथा विभाग (Ministers and Development of the Govt. of India)

१ विदेश मन्त्रालय (Ministry of External Affairs)

२ प्रतिरक्षा मन्त्रालय (Ministry of Defence)

(अ) प्रतिरक्षा उत्पादन विभाग (Department of Defence Production)

३ वित्त मन्त्रालय (Finance Ministry)

(अ) राजस्व विभाग (Department of Revenue)

(ब) व्यय विभाग (Department of Expenditure)

(स) आर्थिक मामलो का विभाग (Department of Economic Affairs)

४ गृह मन्त्रालय (Ministry of Home Affairs)

५ विधि विभाग (Ministry of Law)

६ वाणिज्य व उद्योग मन्त्रालय (Ministry of Commerce and Industry)

1 विभाग में अधीनस्थ स्टाफ निम्न प्रकार होता है—

(१) अधीक्षक (Superintendent) (जिसे कि अब अनुभाग अधिकारी की सजा दी गई है—वेतनक्रम रु० ३००-३०-८०० प्रतिमास, राजपत्रित श्रेणी प्रथम (Gazetted Class I)

(२) सहायक अधीक्षक (Assistant Superintendent)—वेतनक्रम रु० २७५-२५-५०० प्रतिमास श्रेणी द्वितीय।

(३) सहायक (Assistant)—वेतनक्रम रु० १६०-१०-३०० द० अ० १५-४५० प्रतिमास अराजपत्रित श्रेणी द्वितीय (Non-Gazetted Class II)

(४) उच्च सभाग (Upper Division Clerk)—वेतनक्रम रु० ८०-५-१२० द० अ० ८-२००-१०/२-२०० मासिक।

(५) निम्न सभाग लिपिक (Lower Division Clerk)—वेतनक्रम रु० ६०-३-८१ द० अ० ४-१२५-५-१३० पदक्रम तृतीय।

(अ) अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार विभाग (Department of International Trade)

७ इस्पात व भारी उद्योग मन्त्रालय (Ministry of Steel and Heavy Industries)

(अ) भारी उद्योग विभाग (Department of Heavy Industries)

८ रेल मन्त्रालय (Ministry of Railways)

९ परिवहन व संचार मन्त्रालय (Ministry of Transport and Communications)

(अ) परिवहन विभाग (Department of Transport)

(ब) नागरिक उड्डयन तथा संचार विभाग (Department of Civil Aviation and Communication)

१० श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय (Ministry of Labour and Employment)

११ खाद्य तथा कृषि मन्त्रालय (Ministry of Food and Agriculture)

(अ) खाद्य विभाग (Department of Food)

(ब) कृषि विभाग (Department of Agriculture)

१२ मिर्चाई तथा विद्युत शक्ति मन्त्रालय (Ministry of Irrigation and Power)

१३ शिक्षा मन्त्रालय (Ministry of Education)

१४ स्वास्थ्य मन्त्रालय (Ministry of Health)

१५ वैज्ञानिक अनुसन्धान तथा सांस्कृतिक मामलों का मन्त्रालय (Ministry of Scientific Research and Cultural Affairs)

१६ सूचना व प्रसारण मन्त्रालय (Ministry of Information and Broadcasting)

१७ निर्माण-कार्य तथा गृह-निर्माण मन्त्रालय (Ministry of Works and Housing)

(अ) निर्माण-कार्य तथा गृह-निर्माण विभाग (Department of Works and Housing)

(ब) पुनर्वास विभाग (Department of Rehabilitation)

१८ सामुदायिक विकास, पंचायती राज तथा सहकारिता मन्त्रालय (Ministry of Community Development, Panchayat Raj and Cooperation)

१९ संसदीय मामलों का मन्त्रालय (Ministry of Parliamentary Affairs)

२० अणुशक्ति विभाग (Department of Atomic Energy)

विभागों व मन्त्रालयों की इतनी बड़ी संख्या में अन्तर्विभागीय समायोजन (Inter-department coordination) की समस्या का निहित होना स्पष्ट है। यह एक सामान्य शिकायत है कि भारत सरकार के मन्त्रालयों तथा विभागों में पारस्परिक समायोजन का अभाव है। यदि देश में कोयले का संकट है तो ईंधन से सम्बन्धित मन्त्रालय रेल तथा परिवहन मन्त्रालयों को यातायात की सुविधाओं के अभाव के लिए दोषी ठहराता है। इस तरह के उदाहरणों की कमी नहीं है। भारत जैसे एक लोक-कल्याणकारी देश में, जहाँ मन्त्रालय व विभागों की संख्या तीव्र गति से बढ़ रही है, यह आवश्यक है कि सरकार के सब अंगों व टुकड़ों में समायोजन हो तथा उनके कार्यों में दोहरापन तथा अतिव्यापन न हो।

अब हम कुछ चुने हुए मन्त्रालयों के संगठन तथा कार्यों का विवरण देंगे।

### विदेश मन्त्रालय (Ministry of Foreign Affairs)

यह मन्त्रालय निम्नलिखित विषयों से सम्बन्धित कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है —

- (१) विदेशी कार्य।
  - (२) विदेशों के साथ सम्बन्ध।
  - (३) भारत में विदेशी (Foreign), राजनयिक (Diplomatic) तथा कौंसली अधिकारियों (Consular officers) को प्रभावित करने वाले सभी मामले।
  - (४) भारत से निर्गमन (Migration from India), पारपत्र (Passports) और वीजा (Visas) तथा भारत से बाहर के स्थानों की तीर्थयात्रा।
  - (५) उत्तरी-पूर्वी सीमान्त एजेन्सी तथा नागा पहाड़ी-तुएनसान क्षेत्र का प्रशासन।
  - (६) संयुक्त राष्ट्र सच (U N O), अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन, सच तथा अन्य संस्थायें।
  - (७) भारतीय विदेश सेवा।
  - (८) विदेशी प्रचार (Foreign Publicity)।
  - (९) पाण्डेचेरी तथा भारत की अन्य भूतपूर्व फ्रांसीसी बस्तियों का प्रशासन।
  - (१०) विदेशों में स्थित राजदूतावासों (Embassies) तथा कौंसलवासों (Consulates) में नियुक्तियाँ।
  - (११) विदेशों के साथ संधियाँ (Treaties) तथा करार (Agreements)।
- यह मन्त्रालय निम्नलिखित विधियों अथवा कानूनों (Laws) के प्रशासन के लिए उत्तरदायी है—
- (क) भारतीय देशान्तरवास अधिनियम, १९२२ (The Indian Emigration Act, 1922)।

- (ख) पारस्परिकता अधिनियम, १९४३ (The Reciprocity Act, 1943) ।
- (ग) बन्दरगाह हज समिति अधिनियम, १९३२ (The Port Haj Committee Act 1932) ।
- (घ) भारतीय तीर्थयात्रा जलयान नियम (The Indian Pilgrim Ships Rules) ।
- (ङ) तीर्थयात्री सुरक्षण अधिनियम, १८८७ (वम्बई) (The Protection of Pilgrims Act) ।
- (च) मुस्लिम तीर्थयात्री सुरक्षण अधिनियम, १८९६ (बंगाल) ।

यह मन्त्रालय ससार भर मे राजनयिक (Diplomatic) तथा कौंसली कार्यालयो (Consular offices) को कायम रखता है । इस मन्त्रालय मे ८५ अनुभाग (Sections) है जिनमे ३८ तो प्रशासनिक (Administrative) है और ४७ प्रादेशिक (Territorial) तथा तकनीकी (Technical) । ये अनुभाग निम्नलिखित १२ सभागो (Divisions) मे वर्गीकृत किये हैं ।

१ अमेरिकन सम्भाग (American Division)—उत्तरी तथा दक्षिणी अमेरिका के देश और विदेशी सहायता ।

२ पश्चिमी सम्भाग—संयुक्त राष्ट्र (United Nations) तथा योरोप (यूनाइटेड किंगडम तथा भारत मे विदेशी बस्तियो को छोडकर) ।

३ पूर्वी सम्भाग—चीन, जापान, कोरिया, भूटान, उत्तरपूर्वी सीमान्त एजेन्सी तथा नागा पहाडी—तुयेनसांग क्षेत्र ।

४ दक्षिणी सम्भाग—पश्चिमी एशिया तथा दक्षिणी पूर्वी एशिया, उत्तरी अफ्रीका, सूडान, अफगानिस्तान, ईरान, ब्रह्मा, श्रीलका पारपत्र (Ceylon passports) और व्हिटाक-एशियन-अफ्रीकन तथा कोलम्बो शक्ति सम्मेलन (Visas-Asian-African and Colombo Power Conferences) ।

५ अफ्रीका सम्भाग—अफ्रीका, ब्रिटेन तथा उपनिवेश (Colonies) (उत्तरी अफ्रीका तथा सूडान के अलावा अफ्रीका) ।

६ पाकिस्तान सम्भाग (Pakistan division) ।

७ नयाचार सम्भाग (Protocal division)—नयाचार, कौंसली कार्य (Consular work) तथा देशान्तरवास (Emigration) ।

८ प्रशासन सभाग (Administration Division)—विदेश स्थित भारतीय मिशनो मे तथा प्रधान कार्यालयो (Headquarters) मे प्रशासन (अर्थात् कर्मचारी-वर्ग तथा गृह-सम्बन्ध), स्थापना सम्बन्धी मामले (Establishment matters), बजट तथा लेखे, सामान्य प्रशासकीय मामले, ससद कार्य ।

९ विदेशी प्रचार सभाग ।

१० विदेशी सेवा निरीक्षक-वर्ग (Foreign Service Inspectorate) तथा अपहृत व्यक्ति (Abducted persons) ।

११. ऐतिहासिक सभाग ।

१२. उत्तरी सभाग यह सभाग उत्तरी सीमा तथा चीन के साथ सम्बन्धों के बारे में व्यवहार करता है ।

विदेश मन्त्रालय के अधीनस्थ कार्यालय निम्न प्रकार हैं—

(क) देशान्तरवास सस्थान (Emigration Establishments)

(ख) उत्तरी पूर्वी सीमान्त एजेन्सी

(ग) नागा पहाड़ी-तुएनसांग क्षेत्र

(घ) महानिरीक्षक का कार्यालय (Office of the Inspector General),

आसाम राइफल्स ।

मन्त्रालय के कर्मचारी वर्ग (स्टाफ) की कुल संख्या इस प्रकार है—

सचिवालय (Secretariat) - १४६२

अधीनस्थ कार्यालय (Subordinate offices) — ४४१३

राजदूतावास (Embassies), हाई कमिशन (High Commissions), दूतावास (Legations), विशिष्ट मिशन तथा महा-कौंसलावास (Consulates-General) ६६०, अन्य—७८

स्वयं प्रधान मन्त्री (Prime Minister) ही इस विभाग के कार्यभारी (Incharge) हैं और इस बात की बहुत कम सम्भावना है कि सिविल सेवक (Civil servants) भारत की विदेश नीति के सिद्धान्तों पर कोई बड़ा प्रभाव डालने में समर्थ हो सकेंगे ।

किन्तु विदेश मन्त्रालय की कार्य प्रणाली के बारे में लिखते हुए श्री ए० डी० गोरवाला ने कहा कि “कोई भी अनुभवी व्यक्ति, जो कि नई दिल्ली में विदेश-कार्य मन्त्रालय अथवा हमारे कुछ प्रमुख राजदूतावासों (Embassies) तथा कौंसलावासों (Consulates) का भ्रमण करे तो नेहरू की प्रशासकीय योग्यता की कमी को स्पष्ट देख सकता है । वहाँ बहुत व्यक्ति थोड़ा कार्य करते हैं । बहुत कम ही व्यक्ति ऐसे होते हैं जो उस देश की भाषा को सीखने का कष्ट उठाते हैं जहाँ की उनकी नियुक्ति हुई है । व्यर्थ की दिखावट तथा ऊँचे रहन-सहन पर बहुत धन का अपव्यय किया जाता है । एक अच्छे प्रशासक को काफी समय पहले ही इन हानिकारक स्थितियों से छुटकारा पाकर अपनी शासन-व्यवस्था को कुशल बना लेना चाहिये था । नेहरू के अधीन ये सब गड़बड़े तथा भूलें केवल होती ही नहीं हैं, अपितु समय बीतने के साथ इनकी स्थिति और भी बदतर होती जाती है ।”<sup>1</sup>

### गृह अथवा स्वराष्ट्र मन्त्रालय (Ministry of Home Affairs)

गृह विभाग (Home Department) का सम्बन्ध देश में कानून व व्यवस्था (Law and order) बनाये रखने में है । यह अग्रलिखित बातों से सम्बन्धित है—

१ लोक सेवार्थ (Public services)

२ लोक सुरक्षा (Public security)

३ केन्द्र द्वारा शासित क्षेत्रों का प्रशासन, अस्मान नरा नियोग द्वीपमण्डल राज्यों की प्रशासनिक, वित्तीय तथा आर्थिक समस्याएँ ।

४ विदेशी (Foreigners), नागरिकता (Citizenship) राष्ट्रियता (Nationality) समाचार-पत्र सम्बन्धी कानून (Press laws) आदि ।

५ मुद्रणालयों, पुस्तकों तथा समाचार-पत्रों के विन्दन की जाने वाली कार्यवाही से सम्बन्धित कानून का प्रशासन ।

६ समुद्र सीमाकर अधिनियम (Sea Customs Act) के अन्तर्गत पुनरावृत्ति तथा अन्य प्रकाशनों के भारत में आयात पर प्रविन्दन ।

७ इसका सम्बन्ध केन्द्रीय सेवाओं (Central Services) के है । यह उनको सेवा की शर्तें निर्धारित करता है । यह मधीय लोक सेवा आयोग (Federal Public Service Commission) से व्यवहार करता है ।

८ इसका सम्बन्ध राष्ट्रपति (President), उपराष्ट्रपति (Vice-president), मन्त्रियों (Ministers), उपमन्त्रियों तथा राज्यपालों (Governors) के भत्ता (Allowances), विशेषाधिकारों (Privileges) व तनकों में, उच्चतम न्यायालय (Supreme Court) के मुख्य न्यायाधीश (Chief Justice) व अन्य न्यायाधीशों (Judges) की तथा उच्च न्यायालयों (High Courts) के मुख्य न्यायाधीशों व अन्य न्यायाधीशों की नियुक्तियों एवं सेवा की शर्तों में, पूर्वता अधिपत (Warrant of precedence), राष्ट्रीय ध्वज (National Flag) तथा राष्ट्रपति व राज्यपालों के झण्डों से भी है ।

९ इस मन्त्रालय का सम्बन्ध भारत सरकार तथा भूतपूर्व भारतीय रियासतों के शासकों के मध्य के विलय तथा पारस्परिक करारों के प्रपत्र (Instruments of accession and covenants) के विषय में उत्पन्न मामलों में है जिनके अन्तर्गत प्रिवी पर्स (Privy purses), इन शासकों की व्यक्तिगत सम्पत्तियों का निपटारा तथा इनके सम्बन्धियों (Relatives) को दिये जाने वाले भत्ते भी हैं ।

१० यह कुछ अन्य विविध कार्य भी करता है जिनमें जनगणना (Census) नागरिक प्रतिरक्षा (Civil defence) तथा हवाई हमले में बचने के उपाय (Air Raid precautions) हैं ।

११ यह माउण्ट आबू (Mount Abu) में पुलिस प्रशिक्षण स्कूल (Police Training School) चलाता है ।

१२ भारत में देशव्यापी स्तर पर अपराधों की स्थितियों के सम्बन्ध में सूचनाएँ एकत्रित करने तथा उनका सूक्ष्म परीक्षण करने के लिए यह केन्द्रीय गुप्तचर विभाग (Central Intelligence Department) (C I D) रखता है ।

मन्त्रालय निम्नलिखित १४ सभागो (Divisions) में बंटा हुआ है और प्रत्येक सभाग एक उपसचिव (Deputy Secretary) के अधिकार में है—

- १ विदेशी (Foreign)
- २ प्रशासनिक सतर्कता (Administration Vigilance)
- ३ स्थापना (Establishment)
- ४ लेखे (Accounts)
- ५ अखिल भारतीय सेवाएँ
- ६ संघीय प्रदेश (Union Territories)
- ७ प्रशासन
- ८ सेवाएँ (Services)
- ९ न्यायिक (Judicial)
१०. नियोजन (Planning)
- ११ केन्द्रीय सेवाएँ
- १२ संकटकालीन सहायता (Emergency Relief)
- १३ पुलिस
- १४ पुलिस, तथा विदेशी (Foreigners) ।

इस मन्त्रालय के सलग्न कार्यालय (Attached officers) इस प्रकार हैं—

- (१) संघीय लोकसेवा आयोग (Union Public Service Commission)
- (२) केन्द्रीय गुप्तवार्ता ब्यूरो (Central Intelligence Bureau)
- (३) भारतीय प्रशासन सेवा प्रशिक्षण स्कूल
- (४) परिगणित जातियो (Scheduled Castes) तथा अनुसूचित आदिम जातियो के लिए आयुक्त (Commissioner)
- (५) महा-रजिस्ट्रार कार्यालय (Office of the Registrar-General)
- (६) देहली विशिष्ट पुलिस संस्थान (Delhi Special Police Establishment)

इसके अधीनस्थ कार्यालय (Subordinate officers) इस प्रकार हैं—

- १ समन्वय निर्देशालय (Directorate of Co-ordination) (पुलिस वितार का तार) ।
- २ सचिवालय प्रशिक्षणशाला (Secretariat Training School) ।
- ३ केन्द्रीय पुलिस प्रशिक्षण कालिज, माउन्ट आबू ।
- ४ राष्ट्रीय अग्नि सेवा कालिज, रामपुर (National Fire Service College, Rampur)
- ५ केन्द्रीय सरकारी राजकोष, त्रिवेन्द्रम (Central Government Treasury, Trivandrum) ।
६. केन्द्रीय रक्षित पुलिस (Central Reserve Police) ।

यह मन्त्रालय अनेक केन्द्रीय सलाहाकार मण्डल (Central Advisory Boards) भी रखता है, जैसे आदिम जाति कल्याण मण्डल (Tribal Welfare Board), हरिजन कल्याण मण्डल (Harijan Welfare Board) आदि ।

## प्रतिरक्षा मन्त्रालय (Ministry of Defence)

वर्तमान युग में, प्रत्येक देश का प्रतिरक्षा विभाग उसके लिए बड़ा महत्वपूर्ण होता है । इसके मुख्य कार्य इस प्रकार हैं—

(क) भारत की प्रतिरक्षा तथा उससे सम्बन्धित प्रत्येक भाग, जिसमें कि प्रतिरक्षा की तैयारी तथा ऐसे समस्त कार्य सम्मिलित हैं जो कि युद्धकाल में प्रतिरक्षा के लिए, तथा उसकी समाप्ति के पश्चात् मेना भग करने के कार्य में सहायक सिद्ध हो, तथा समुद्रीय भूमाप (Marine Surveys) और नौपरिवहन (Navigation) के खतरो से सम्बन्धित मामले ।

(ख) स्थल सेना, नौसेना और वायुसेना तथा सघ की अन्य सशस्त्र सेनाओं का निर्माण, जिसके अन्तर्गत राष्ट्रीय छात्र सेना (National Cadet Corps), सहायक छात्र सेना (Auxiliary Cadet Corps), प्रादेशिक सेना (Territorial Army) तथा लोक सहायक सेना (Lok Sahayak Sena) हैं ।

(ग) छावनियो (Cantonments) का निर्माण, छावनी क्षेत्रों का सीमा निर्धारण, ऐसे क्षेत्रों में स्थानीय स्वशासन, छावनी बोर्डों का सविधान तथा मकानों की व्यवस्था का नियमन जिसमें ऐसे क्षेत्रों में किराये का नियंत्रण भी सम्मिलित है ।

(घ) स्थल सेना, नौसेना तथा वायुसेना का निर्माण कार्य जिसके अन्तर्गत आर्डिनेन्स फैक्टरियाँ भी हैं ।

(ङ) प्रतिरक्षा सेवाओं के लिए सम्पत्ति (Property) का अधिगमन (Acquisition) अथवा अभियाचन (Requisition) । सन् १९५० के सरकारी भूगृहादि (निष्कासन) अधिनियम [Government Premises (Eviction) Act] के अन्तर्गत (प्रतिरक्षा सेवाओं के) सरकारी स्थानों के अनधिकृत प्रयोगकर्ताओं का वहाँ से निष्कासन ।

(च) सघीय अभिकरण तथा संस्थाये (Union agencies and institution)

(अ) सशस्त्र सेनाओं के कर्मचारी-वर्ग के व्यवसायिक अथवा तकनीकी प्रशिक्षण के लिए ।

(ब) सेनाओं व प्रतिरक्षा विज्ञान संगठन (Defence Science Organisation) के सम्बन्ध में विशिष्ट अध्ययन अथवा अनुसंधान (Research) की उन्नति के लिए ।

इस मन्त्रालय के सचिवालय (Secretariat) की तेरह मुख्य शाखायें (Branches) हैं—

- १ आर्डिनेन्स शाखा (Ordinance)
२. एडजुटेंट जनरल की शाखा (Adjutant General Branch)
३. वायु शाखा (Air Branch)
- ४ वेतन तथा पेंशन शाखा
- ५ सामान्य स्टाफ शाखा (General Staff Branch)
- ६ समन्वय शाखा (Co-ordination Branch)
- ७ सावधानी या सतर्कता शाखा (Vigilance Branch)
- ८ नौसेना शाखा (Navy Branch)
- ९ कर्मचारीवर्ग शाखा (Personnel Branch)
- १० पंजीकरण शाखा (Registration Branch)
- ११ कर्मचारी सम्पर्क शाखा (Personnel Relations Branch)
- १२ क्वार्टर मास्टर जनरल की शाखा (Quartermaster General's Branch)
- १३ प्रशासन शाखा (Administration Branch) ।

स्थल सेना, नौसेना तथा वायु सेना के प्रधान कार्यालय अथवा सदर मुकाम (Headquarters) इस मन्त्रालय से सलग्न होते हैं। देश की प्रतिरक्षा से सम्बन्ध रखने वाली तीन महत्वपूर्ण समितियाँ निम्नलिखित हैं—

- १ मन्त्रि परिषद् की प्रतिरक्षा समिति (Defence Committee of the Cabinet) ।
  - २ प्रतिरक्षा मन्त्री की (अन्तर्सेवा) समिति ।
  - ३ स्टाफ के प्रमुखों की समिति (Chiefs of staff Committee) ।
- ये समितियाँ महत्वपूर्ण प्रतिरक्षा सम्बन्धी मामलों का निर्णय करती हैं ।

## वित्त मन्त्रालय (Ministry of Finance)

इस मन्त्रालय का सम्बन्ध केन्द्र सरकार (Central Government) के वित्त के प्रशासन से है। वह सशुद्ध देश को प्रभावित करने वाले वित्तीय मामलों से व्यवहार करता है। इसका सम्बन्ध देश के लिए आवश्यक आय (Revenue) प्राप्त करने से है। यह भागत नरकार के सम्पूर्ण खर्च का नियन्त्रण करता है।<sup>1</sup>

<sup>1</sup> I Also refer to Chapter on 'Ministry of Finance—the part on 'Financial Administration'.

इस प्रकार भारत सरकार के महत्वपूर्ण कार्य लगभग बीस मन्त्रालय विभागों द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं।<sup>1</sup>

### सामुदायिक विकास, पंचायती राज तथा सहकारिता मन्त्रालय (Ministry of Community Development, Panchayati Raj and Cooperation)

योजनाओं को सफल बनाने, सर्वसाधारण में सामुदायिक एकता की भावना पैदा करने तथा राष्ट्रनिर्माण के कार्यों में उन्हें सक्रिय भाग लेने की प्रेरणा देने के लिए भारत में सामुदायिक विकास कार्यक्रम प्रारम्भ किया गया था। भारत की केन्द्रीय सरकार ने इस कार्यक्रम की रूपरेखा निर्धारित की, इसकी मुख्य-मुख्य वित्तीय जिम्मेदारियाँ स्वयं सम्भाली तथा राज्य सरकारों को इस कार्यक्रम को अपनाने और क्रियान्वित करने के लिए प्रेरित किया। निस्सन्देह इस कार्यक्रम के सभी विषय, जैसे, कृषि, पशु संरक्षण, स्वास्थ्य, शिक्षा इत्यादि राज्यों के ही विषय हैं, किन्तु इस कार्यक्रम की रूप-रेखा का निर्धारण तथा इसके विकास का निर्देशन केन्द्रीय सरकार ने ही किया।

केन्द्रीय सरकार के कार्य क्षेत्र में सामुदायिक विकास कार्यक्रम सम्बन्धी सभी नीतिविषयक प्रश्नों (Policy questions) की जिम्मेदारी है। राज्यों के विकास खण्डों की सख्या तय करना, खण्डों के व्यय की मोटी-मोटी रूप-रेखा तय करना तथा कार्यक्रमों के व्यय में केन्द्र का हिस्सा तय करना, जिसके लिए कुछ पूर्व-निर्धारित सिद्धान्त हैं, केन्द्र का दायित्व है। कार्यक्रम को लागू करने की जिम्मेदारी राज्यों की है।

३१ मार्च १९५२ को इस कार्यक्रम को क्रियान्वित करने के लिए एक 'सामुदायिक योजना प्रशासन' (Community Projects Administration) की स्थापना की गई थी। यह संगठन एक 'प्रशासक' (Administrator) की अध्यक्षता में स्वतंत्र रूप से कार्य करता था तथा इसका कार्य सम्पूर्ण भारत में सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को नियोजित करना, निर्देशित करना तथा समायोजित करना था। इसके कार्य की देख-रेख के लिए योजना आयोग की एक केन्द्रीय समिति भी थी। १८ सितम्बर १९५६ को इस 'प्रशासन' को सामुदायिक विकास सम्बन्धी मन्त्रालय में मिला लिया गया।<sup>2</sup>

---

1 सभी मन्त्रालयों के विस्तृत अध्ययन, उनके कार्यों तथा संगठन के लिये लोक-प्रशासन की भारतीय संस्था (Indian Institute of Public Administration) नई दिल्ली का 'भारत सरकार का संगठन' नामक लेख देखिये (सितम्बर, १९५८)।

2 The subject of Panchayats was transferred to the Ministry of Community Development with effect from March 10, 1950. The subject of Co-operation was transferred to the Ministry of Community Development with effect from December 30, 1958.

## मन्त्रालय का संगठन (Organization of the Ministry)

सामुदायिक विकास, पंचायती राज तथा सहकारिता मन्त्रालय के दो विभाग हैं—

- (अ) सामुदायिक विकास तथा पंचायती राज विभाग (Department of Community Development and Panchayat Raj)
- (ब) सहकारिता विभाग (Department of Cooperation)

प्रथम विभाग के निम्नांकित विषय हैं—

१ ग्राम्य सामुदायिक विकास कार्यक्रम

२ पंचायती राज

३ सामुदायिक विकास कार्यक्रम तथा पंचायती राज आन्दोलन से सम्बन्धित सरकारी अधिकारियों तथा गैर सरकारी व्यक्तियों का प्रशिक्षण (Training) तथा उनकी विचारधारा में अनुकूलन (Orientation) ।

४ सामुदायिक विकास कार्यक्रम तथा पंचायती राज सम्बन्धी अध्ययन तथा शोध कार्य ।

प्रारम्भ में, केन्द्रीय सरकार का यह मन्त्रालय एक तरफ केन्द्रीय मंत्रियों तथा दूसरी तरफ राज्यों के विकास आयुक्तों एवं राज्य सरकारों के मध्य एक 'सम्पर्क सस्था' (Liaison agency) के रूप में था । सरकार की धारणा यह थी कि "ग्रामों के सामाजिक जीवन को परिवर्तित करने के लिए सामुदायिक विकास एक साधन है तथा ग्राम विस्तार सेवा (National Extension) एक यन्त्र है ।" इस मन्त्रालय ने एक विस्तार सेवा संगठन (Extension Organization) निर्मित करने में सहायता दी तथा योजना को क्रियान्वित करने के लिए मन्त्रालयों व विभागों के लिए एक समायोजन यन्त्र (Coordinating machinery) का काम किया । वलवन्त राय मेहता समिति, जिसने सामुदायिक विकास योजना पर कुछ वर्ष पूर्व पुनर्विचार किया था, ने भी इस मन्त्रालय को विभिन्न विकास कार्यों के समायोजन का काम सौंपने की ही सिफारिश की । समिति का विचार था . "कृषि, सामाजिक शिक्षा, स्वास्थ्य, ग्रामीण उद्योग इत्यादि क्षेत्रों में जो भी कार्य केन्द्रीय सरकार को करना हो, वह सम्बन्धित मन्त्रालयों द्वारा किया जाना चाहिए तथा सामुदायिक विकास मन्त्रालय को विकास खण्डों में केवल उन मन्त्रालयों के कार्यों का समायोजन करना चाहिए ।" इस समिति ने यह भी सिफारिश की कि सामुदायिक विकास मन्त्रालय को ही पंचायती राज तथा सहकारिता के विषय भी सौंप देने चाहियें । उपरोक्त सिफारिश को सरकार ने स्वीकार करके उपरोक्त विषय भी इन मन्त्रालयों को हस्तांतरित कर दिये हैं ।

क्या वास्तव में केन्द्रीय स्तर पर सामुदायिक विकास के लिए एक पृथक् मन्त्रालय होना चाहिये ? सामुदायिक विकास राज्यों का विषय है । फिर केन्द्र में इसके लिए एक पृथक् मन्त्रालय की क्या आवश्यकता है ? श्री वी० मुर्जी के अनुसार इस मन्त्रालय का काम "सामुदायिक विकास की विचारधारा (Ideology) का प्रचार व

प्रसारण करना तथा ग्रामीण विकास की समस्याओं पर दूसरों का ध्यान केन्द्रित करना होना चाहिए।”<sup>1</sup>

सामुदायिक विकास कार्यक्रम को राष्ट्रीय स्तर पर राष्ट्रीय योजनाओं से सम्बद्ध तथा समायोजित करना अनिवार्य है। सामुदायिक विकास मंत्रालय का कार्य राष्ट्रीय स्तर पर नीति निर्धारित करके अन्य सभी स्तरों पर कार्यक्रम के नियोजन में समन्वय लाना है। राष्ट्रीय स्तर पर दिग्दर्शन (Guidance) के लिये इस प्रकार के मंत्रालय का होना आवश्यक है।<sup>2</sup>

— — — — —

---

1 B Mukerjee *Community Development in India* Orient Longmans, New Delhi, 1961, page 170

2 Also refer to B Mukerjee, *Community Development in India* Orient Longmans Ltd, 1961, S K Dey, *Community Development A Chronicle 1954-1961*, Publications Divisions, Government of India, New Delhi, Harl Kishore Jain *Community Development Programme in India* The Bangalore Printing and Publishing Co Ltd, Bangalore, Government of India, Estimates Committee 1956-57 Thirty-Eighth Report on Ministry of Community Development (Community Projects Administration), New Delhi Lok Sabha Secretariat, December 1956, Estimates Committee, Fortieth Report on Ministry of Community Development (Community Projects Administration), Part II, New Delhi Lok Sabha Secretariat, December, 1956, Estimates Committee, Forty-Second Report on Ministry of Community Development (Community Projects Administration), Part III, Lok Sabha Secretariat, December, 1956

# ब्यूरो तथा मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का संगठन

## The Bureau And Board or Commission Types of Organization)

### (एक बनाम अनेक अध्यक्ष) (The Single vs. Plural Head)

विभागीय संगठन के आधार की समस्या का विवेचन करने के पश्चात् अब विभाग (Department) की अध्यक्षता (Head-ship) का प्रश्न सामने आता है। विभाग के कुशल संचालन में विभागाध्यक्ष (Head of the Department) अत्यन्त महत्वपूर्ण भाग अदा करता है। यदि कोई एक व्यक्ति विभाग का अध्यक्ष होता है तो वह ब्यूरो प्रणाली का संगठन (Bureau Type of Organization) कहलाता है। विभिन्न देशों में सामान्यतया यही पद्धति अपनाई जाती है। इसमें विभाग के निर्देशन (Direction) तथा निरीक्षण का दायित्व एक ही व्यक्ति के हाथों में निहित रहता है। केन्द्र सरकार में, हम देखते हैं कि एक मन्त्री (Minister) ही विभाग का अध्यक्ष होता है। उदाहरणतः, प्रतिरक्षा मन्त्री (Minister for Defence) प्रतिरक्षा विभाग का अध्यक्ष होता है तथा रेल मन्त्री रेलवे विभाग का अध्यक्ष होता है, आदि। यदि विभाग के निर्देशन तथा निरीक्षण का दायित्व कई व्यक्तियों में बांट दिया जाता है तो उसे मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का संगठन (Board of Commission type of Organization) कहा जाता है। यदि विभाग का निर्देशन तथा निरीक्षण करने की सत्ता (Authority) अनेक व्यक्तियों में निहित होती है तो उसे अनेक अध्यक्ष (Plural Head) या मण्डल अथवा आयोग प्रणाली के संगठन की संज्ञा दी जाती है। भारत में हमारे यहाँ केन्द्रीय राजस्व मण्डल (Central Board of Revenue) है जो कि आय-कर (Income-tax), सीमा कर (Customs) तथा आबकारी (Excise) विभागों का नियन्त्रण करता है। केन्द्रीय राजस्व मण्डल में आजकल पाँच सदस्य हैं तथा वे आय-कर, सीमा-कर तथा आबकारी विभागों की अध्यक्षता करते हैं। इस प्रणाली का एक अन्य उदाहरण रेलवे बोर्ड है। इसका एक सभापति (Chairman) तथा चार अन्य सदस्य हैं। यह भारत सरकार के एक मन्त्रालय के रूप में कार्य करता है और रेलों के संचालन, स्थापना, निर्माण तथा नियमों के सम्बन्ध में केन्द्र सरकार की सभी शक्तियों का प्रयोग करता है। इस प्रकार, जब एक विभाग के

नियन्त्रण की सत्ता एक ही व्यक्ति में निहित होती है तो उसे ब्यूरो पद्धति (Bureau System) कहा जाता है, और जब सत्ता एक से अधिक व्यक्तियों के हाथों में निहित रहती है, तो उसे मण्डलीय अथवा आयोग पद्धति कहा जाता है। कभी-कभी मण्डल (Board) तथा आयोग (Commission) के बीच भेद किया जाता है। यह कहा जाता है कि "मण्डल - उन सदस्यों का समुदाय है जिन्हें अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले विषयों पर सामूहिक रूप से कार्य करने को कहा जाता है"। आयोग उन सदस्यों का समुदाय है जिनका कार्य न केवल मण्डल के रूप में सामूहिक रूप से कार्य करना है, अपितु किये जाने वाले प्रशासनिक कार्य की निष्पत्ति के लिए स्थापित संगठनों के अध्यक्षों के रूप में पृथक्-पृथक् कार्य करना भी है।"<sup>1</sup>

यथेष्ट आयोग का सर्वोत्तम उदाहरण आयोग के आधार पर संगठित नगर-पालिका शासन (Municipal Government) है। नगरपालिका के सदस्य केवल मण्डल के रूप में सामूहिक रूप से ही कार्य नहीं करते अपितु संगठन की इकाइयों के पृथक्-पृथक् अध्यक्षों के रूप में भी कार्य करते हैं। एक सदस्य स्वास्थ्य अनुभाग (Health section) का अध्यक्ष होता है, दूसरा शिक्षा अनुभाग का अध्यक्ष होता है, आदि-आदि। परन्तु मण्डल तथा आयोग की शर्तें बदल-बदल करते हुए प्रयोग की जाती हैं। जब एक विभाग की अध्यक्षता एक से अधिक व्यक्तियों में निहित होती है तो इसे मण्डल अथवा आयोग पद्धति कहा जाता है।

### ब्यूरो प्रणाली के संगठन के लाभ

#### (Advantages of the Bureau Type of Organization)

१ यदि किसी संगठन में शीघ्र निर्णय तथा शीघ्र कार्रवाही किये जाने की आवश्यकता होती है तो उसके लिए एक अध्यक्ष (Single head) की योजना ही ठीक रहती है। एक व्यक्ति, व्यक्तियों के समुदाय की अपेक्षा, अधिक शीघ्रता से निर्णय कर सकता है।

२ इस प्रणाली के अन्तर्गत संगठन में उद्देश्य की एकता बनी रहती है।

३ एक व्यक्ति विभाग की नीतियों के निष्पादन में अपनी पूरी शक्ति लगा देता है।

४ जब विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति होता है तो उस विभाग में अधिक अच्छी प्रकार से अनुशासन कायम रखा जा सकता है।

५ संगठन की ब्यूरो प्रणाली के अन्तर्गत, उत्तरदायित्व (Responsibility) बिल्कुल स्पष्ट होता है तथा उसका स्थान-निर्धारण (Location) सरलता के साथ कर दिया जाता है।

६ जब विभाग का कार्य नैत्यक (Routine) प्रकृति का होता है तो एक अध्यक्ष की योजना अच्छी प्रकार कार्य करती है।

७ यदि विभाग के कार्य की तकनीकें (Techniques) तथा स्तर अच्छी प्रकार विकसित है और यदि उसे जनता का विश्वास प्राप्त है, तो उस विभाग के लिए एक अध्यक्ष पद्धति ही अपनाई जानी चाहिये।

८ व्यूरो प्रणाली की अध्यक्षता (Hardship) मितव्ययी भी होती है क्योंकि इसमें केवल एक ही व्यक्त के अनुपालन (Maintenance) पर धन व्यय किया जाता है।

९ जब विभाग की नीतियाँ तथा उद्देश्य स्पष्टतः निर्धारित होते हैं और केवल कार्य क्रियान्वित करने की ही आवश्यकता रहती है तो उस स्थिति में एक अध्यक्ष प्रणाली ही अपनाई जानी चाहिये।

१० यदि विभाग के कार्य-संचालन के लिए एक ही व्यक्ति उत्तरदायी है तो यह स्वाभाविक है कि वह बड़े उत्साह, शक्ति तथा लगन से कार्य करेगा। वह अपना पूर्ण ध्यान विभाग के कार्य में ही लगा देगा।

११ एलेक्जेंडर हैमिल्टन (Alexander Hamilton) ने एक प्रशासक पद्धति के गुणों को इन शब्दों में व्यक्त किया है, "प्रशासन के प्रत्येक विभाग में एक अध्यक्ष का होना अत्यधिक अधिमान्य (Preferable) है। उससे हमें अधिक ज्ञान, अधिक क्रियाएँ व अधिक उत्तरदायित्व का अवसर प्राप्त होगा, और साथ ही साथ प्रशासन में अधिक लगन और सावधानी भी बरती जायेगी।"<sup>1</sup>

### मण्डल अथवा आयोग या बहुल प्रणाली की अध्यक्षता के लाभ (Advantages of Board or Commission or Plural Type of Headship)

१ जहाँ कार्य नैतिक प्रकृति का नहीं होता, अपितु उस पर विचार करने व विवेक का उपयोग करने की आवश्यकता होती है तथा जहाँ नीति का निर्माण करने की आवश्यकता होती है, वहाँ के लिए बहुल अथवा अनेक अध्यक्ष (Plural head) पद्धति ही अपनाई जानी चाहिये।

२ जब एक विभाग को ऐसे नियम तथा विनियम (Rules and regulations) बनाने होते हैं जो कि कानून के सदृश शक्ति रखते हैं अथवा लोगों के व्यक्तिगत अधिकारों को प्रभावित करते हैं तो उसके लिये मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का संगठन ही अच्छा रहता है।

३ जब विभागों को कुछ अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial) कार्य सम्पन्न करने पड़ते हैं, जिनमें कि उन्हें सरकारी तथा व्यक्तिगत अधिकारों को प्रभावित करने वाले मामलों पर निर्णय देने होते हैं तो मण्डल अथवा आयोग पद्धति का संगठन ही अधिक उपयुक्त रहता है। ऐसे कार्यों को सम्पन्न करने के लिये शांत विचार तथा विवेक की आवश्यकता होती है। ऐसे कर्तव्यों को पूरा करने का कार्य केवल एक ही व्यक्ति के सुपुर्द नहीं किया जाना चाहिए जिनसे लोगों के अधिकार प्रभावित होते हों।

४ यदि किसी सगठन के द्वारा विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व किया जाना हो तो उसके लिये मण्डल अथवा आयोग प्रणाली ही अपनाई जानी चाहिये। उदाहरणतः श्रम विवाचन तथा मुलह मण्डलो (Labour Arbitration and Conciliation Boards) में मालिकों, श्रमिकों तथा सरकार का प्रतिनिधित्व किया जाता है अतः उनके लिए आयोग पद्धति के सगठन का उपयोग किया जाता है।

५ मण्डल अथवा आयोग प्रणाली के सगठन में चूँकि सभी बड़े दलों (Parties) को प्रतिनिधित्व दे दिया जाता है अतः उसमें दलीय राजनीति (Party politics) का तत्त्व कम हो जाता है। ऐसे सगठनों को निर्दलीय (Non-partisan) बनाने के लिए, उन्हें सर्वदलीय (All partisan) बना दिया जाता है।

६ यदि किसी प्रशासन को किसी भी प्रकार के बाहरी दवावों से बचाना है तो उसके लिए मण्डलीय प्रणाली ही उपयुक्त रहती है। उदाहरणतः लोक सेवा आयोगों (Public Service Commissions) में अनेक सदस्य होते हैं अतः इनको बाहरी दवाव प्रभावित नहीं कर सकते।

७ यदि कोई प्रशासनिक क्रिया इतनी विवादास्पद हो जाये कि उसके बारे में समाज परस्पर विरोधी विचारों में बंट जाय तो विरोधी विचारों वाले वर्गों को मण्डलो में प्रतिनिधित्व दिया जाना चाहिये जिससे कि वे अपने हितों की रक्षा कर अपनी इच्छा सन्तुष्ट कर सकें।

८ मण्डलीय प्रणाली अनेक व्यक्तियों को एक साथ एक मेज पर इकट्ठा करती है। अतः अनेक मस्तिष्क (Minds) एक मस्तिष्क की अपेक्षा, अधिक अच्छी प्रकार से सोचते हैं तथा निर्णय करते हैं।

९ यह प्रणाली समाज के विभिन्न वर्गों के बीच अधिक सहयोग उत्पन्न करती है।

१० मण्डलीय अथवा आयोग प्रणाली का उपयोग ऐसे किसी भी अभिकरण (Agency) के लिए किया जाना चाहिये जिससे व्यापक विवेकपूर्ण अथवा नियन्त्रित शक्तियों का उपयोग करने के लिए कहा जाय और जो शक्तियाँ निजी व्यक्तियों अथवा सम्पत्ति के महत्वपूर्ण हितों को प्रभावित करती हों।

## मण्डलीय पद्धति की हानियाँ

### (Disadvantages of Board System)

१ जब अनेक व्यक्ति एक विभाग की अव्यक्तता करते हैं तो उस सगठन में किसी भी प्रकार के आदेश की एकता (Unity of command) नहीं स्थापित की जा सकती। इससे सगठन में एकीकरण तथा उत्तरदायी निर्देशक के अभाव की सम्भावना रहती है।

२ जब अनेक व्यक्ति सामूहिक रूप से कार्य करते हैं तो व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का निर्धारण नहीं किया जा सकता।

३ मण्डलीय पद्धति में किये जाने वाले अनेक निर्णय विभिन्न हितों (Different interests) के मध्य हुए समझौते (Compromise) पर आधारित होते हैं। समझौते द्वारा किये गये निर्णय सदा ही विवेकपूर्ण नहीं होते। यह हो सकता है कि कोई समझौता सभी सदस्यों के स्वार्थपूर्ण हितों के बीच हुआ हो अथवा वह स्वार्थी विचारों का समझौता हो सकता है। और, किसी भी सगठन के कुशल संचालन के लिए यह स्थिति बहुत बुरी है।

४ मण्डलीय प्रणाली से कार्य में देरी होने की सम्भावना रहती है।

५ मण्डलीय प्रणाली से कर्मचारियों में दलीय राजनीति को प्रोत्साहन मिल सकता है। सदस्यों के बीच मतभेद होने के कारण, यह हो सकता है कि कर्मचारी दलबन्दी शुरू कर दें।

६ विभागीय कार्यों के शीघ्र तथा सक्रिय प्रवन्ध के लिए आयोग प्रणाली उपयुक्त नहीं है।

७ मण्डल के सदस्यों में वर्गीय भावना (Team spirit) का अभाव होने तथा अनेक मतभेद होने के कारण सगठन में अनुशासनहीनता उत्पन्न होने की सम्भावना रहती है।

८ प्रणामन करना एक व्यक्ति का कार्य है, अनेक व्यक्तियों का नहीं। अतः एकल अध्यक्ष (Single head) की प्रणाली ही अपनाई जानी चाहिए।

“मण्डल बड़ी सभाओं की असुविधाओं के भागीदार बन जाते हैं। उनके निर्णय धीरे होते हैं, उनमें शक्ति कम होती है, और उनका उत्तरदायित्व विकेंद्रित होता है। उनमें वह ज्ञान और योग्यता नहीं पाई जाती जो कि एक ही व्यक्ति के द्वारा संचालित प्रशासन में पाई जाती है। प्रथम कोटि के महत्वाकांक्षी व्यक्ति इनमें जल्दी नहीं आ पायेंगे क्योंकि उन्हें मण्डल में कम विशिष्टता तथा कम महत्ता प्राप्त होगी और स्वयं को प्रसिद्ध करने का कम अवसर प्राप्त होगा। मण्डलों के सदस्य स्वयं जानकारी प्राप्त करने तथा विशिष्ट स्थान पाने के बारे में कम प्रयत्न करेंगे क्योंकि उनमें ऐसा करने की कम प्रेरणायें (Motives) पाई जाती हैं।”<sup>1</sup>

अनेक अध्यक्ष प्रणाली किसी सेवा के दिन-प्रतिदिन के कार्य-संचालन के लिए अनुपयुक्त है। इन मानों में प्रशासन एक ही व्यक्ति का कार्य है अतः आयोगों (Commissions) को कार्यपालक निदेशकों (Executive directors) का उपयोग करना चाहिए। आयोग के निर्णय एक ही उत्तरदायी कार्यपालक अधिकारी के द्वारा कार्यान्वित किये जाने चाहिए।

### मण्डलों की सदस्यता

#### (Membership of the Boards)

मण्डल के सदस्य पूर्णकालिक (Full-time) अशकालिक (Part-time) अथवा पदेन (Ex-officio) हो सकते हैं। पूर्ण समय देने वाला सदस्य (Full-timer) अपने

कार्य का उसी प्रकार वेतन पाता है जिस प्रकार कि कोई अन्य सरकारी कर्मचारी अपनी सेवाओं के बदले में वेतन प्राप्त करता है। आंशिक रूप से समय देने वाले सदस्य (Part time member) को अपने कार्यों के लिए कोई प्रतिफल नहीं मिलता क्योंकि मण्डल के कार्य के लिए वह अपने समय का केवल एक भाग ही देता है। मण्डल के पदेन सदस्य (Ex-officio members) भी हो सकते हैं। ये वे व्यक्ति होते हैं जो कि अन्य सरकारी पदों पर आमीन होते हैं और उन पदों के कारण ही वे मंडल के सदस्य बन जाते हैं। यदि मण्डल का कार्य ऐसा है जिसमें अनुचित मांग किये जाने तथा अधिक समय लगने की सम्भावना है तो उसमें पूर्ण समय देने वाले वैतनिक सदस्यों की नियुक्ति की जानी चाहिये। पदेन अथवा आंशिक समय देने वाले सदस्य चूंकि मण्डल के कार्य की देखभाल अपने गौण कार्य के रूप में ही करते हैं अतः वे इसकी ओर कम ध्यान देते हैं।

## मंडलों अथवा आयोगों की क्रिया

### (Types of Boards or Commission)

पिफनर (Pfiffner) ने मण्डलों अथवा आयोगों की निम्नलिखित किस्मों का उल्लेख किया है।

(१) प्रशासकीय मण्डल (Administrative Board), (२) नियामक आयोग (Regulative Commission), (३) पदोपान से सम्बद्ध मण्डल (Board Titled into Hierarchy), (४) स्थायी सलाहकार मण्डल (Permanent Advisory Boards), (५) पदेन मण्डल (Ex-officio Boards), (६) द्विदलीय मण्डल (The Bi-partisan Board)।<sup>1</sup>

अब हम इनका क्रमशः विवेचन करते हैं।

(१) प्रशासकीय मण्डल—यह मण्डल संगठन की इकाई का विभागीय अध्यक्ष होता है। नगरपालिका प्रशासन में स्वास्थ्य, मनोरंजन व पुस्तकालय आदि से सम्बन्धित विभिन्न क्रियाओं के लिए प्रशासकीय मण्डल बनाये जाते हैं। ये मण्डल उस इकाई (Unit) का प्रबन्ध तथा उस पर नियन्त्रण करते हैं जो कि उनके सुपुर्द की जाती है।

(२) नियामक आयोग—संयुक्त राज्य अमेरिका में सार्वजनिक कल्याण के हित की दृष्टि से गैर-सरकारी व्यक्तियों तथा सम्पत्ति (Property) का नियमन व नियन्त्रण करने के लिए कुछ आयोगों का निर्माण किया गया है। ये आयोग अर्ध-विधायक (Quasi-legislative) तथा अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial) कार्य करते हैं।

(३) पदसोपान से सम्बद्ध मण्डल—विभाग के कार्य का एक भाग मण्डल के सुपुर्द किया जा सकता है। यह मण्डल अपने आपको सौंपे गये कार्य से सम्बन्धित अर्ध-विधायक तथा अर्ध-न्यायिक कार्यों को सम्पन्न करता है। प्रशासकीय पदसोपान (Administrative hierarchy) का एक पदाधिकारी मण्डल के कार्यों के शासन-प्रबन्ध के लिए नियुक्त कर दिया जाता है। वह मण्डल के प्रति उत्तरदायी नहीं होता। ऐसे मण्डलों (Boards) के, जो कि विभागीय पदसोपान से सम्बद्ध रहते हैं, सर्वोत्तम उदाहरण है भारत के विभिन्न राज्यों में पाये जाने वाले माध्यमिक शिक्षा मण्डल (Secondary Boards of Education)। ये मण्डल राज्य के शिक्षा निर्देशक (Director of Education) के माध्यम से शिक्षा विभाग (Education Department) में सम्बन्धित रहते हैं। शिक्षा निर्देशक शिक्षा-विभाग का विभागीय अध्यक्ष होता है, तथा मण्डल (Board) का पदेन-चेयरमैन (Ex-officio Chairman) भी होता है।

(४) स्थायी सलाहकार मण्डल—महत्वपूर्ण नीति सम्बन्धी अथवा तकनीकी मामलों में विभागीय अध्यक्ष को परामर्श देने के लिए विभाग के पदसोपान से बाहर सलाहकार मण्डलों का निर्माण किया जाता है। विभाग का अध्यक्ष इनके परामर्श को स्वीकार करने के लिए बाध्य नहीं होता। ये मण्डल तकनीकी जानकारी (Technical knowledge) तथा सूचनाएँ विभागाध्यक्ष तक पहुँचाते हैं। प्रत्येक सरकारी विभाग इस प्रकार के सलाहकार मण्डलों से काम लेता है। भारत सरकार को आर्थिक तथा वित्तीय मामलों पर परामर्श देने के लिए भारत में एक योजना आयोग (Planning Commission) है। सरकार उसकी सलाह को माने, यह एक पृथक् बात है। चूँकि आजकल प्रशासन अधिकाधिक तकनीकी होता जा रहा है अतः ऐसे सलाहकार मण्डलों की आवश्यकता बढ़ती ही जा रही है। ये मण्डल अपने कार्यों में कहीं तक मफल होते हैं, यह इस बात पर निर्भर है कि उनके द्वारा दिया गया परामर्श किस कोटि (Quality) का है।

(५) पदेन मण्डल—विभागीय पदाधिकारी अपने पदों की स्थिति के कारण इन मण्डलों के सदस्य बन जाते हैं।

(६) द्विदलीय मण्डल—दलीय राजनीति (Party politics) को समाप्त करने के लिए कभी-कभी ऐसे मण्डल बनाये जाते हैं जिनमें दो बड़े दलों के प्रतिनिधि होते हैं। मधुक्त राज्य अमेरिका में, सिविल सेवा आयोग (Civil Service Commission), अन्तर्राष्ट्रीय वाणिज्य आयोग (Inter State Commerce Commission), जहाजी मण्डल (Shipping Board), मनीय व्यापार आयोग (Federal Trade Commission) तथा संघीय रिज़र्व मण्डल (Federal Reserve Board) में दोनों ही दलों को प्रतिनिधित्व देने के इस प्रयोग ने दमन राजनीति समाप्त होने के वज्राय और बढ़ती है। उनके सदस्य अपने-अपने निजी हितों में वृद्धि करने का प्रयत्न करते हैं।

निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि मण्डल अथवा आयोग प्रणाली की विभागाध्यक्षता का प्रयोग तभी करना चाहिये जब स्पष्ट रूप में उसकी आवश्यकता अनुभव की जाती हो। ये मण्डल अथवा आयोग अर्ध-विधायक तथा अर्ध-न्यायिक कार्यों के लिए तथा उस स्थिति के लिए सबसे अधिक उपयुक्त रहते हैं जहाँ कि प्रणामनीय अभिकर्ण को किसी भी प्रकार के दबाव डालने वाले समुदायो (Pressure groups) से बचाना होता है।

---

## स्वतन्त्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commissions)

देश का सम्पूर्ण प्रशासकीय ढांचा मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive) के नियन्त्रण के अन्तर्गत कार्य करता है। प्रशासन की सब इकाइया (Units) विभागो (Departments) में बटी रहती हैं और वे सब मुख्य कार्यपालिका के निर्देशन, पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण में कार्य करते हैं। परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका में, सन् १८८७ में अन्तर्राज्य वाणिज्य आयोग (Inter State Commerce Commission) का निर्माण करके एक नवीन प्रशासकीय प्रयोग (Experiment) किया गया। इस आयोग के दो विशिष्ट लक्षण ये थे कि (१) इसका निर्माण किसी भी नियमित निष्पादक विभाग के एक अंग के रूप में नहीं किया गया था। यह किसी भी नियमित निष्पादक विभाग (Executive Department) से पूर्णतः स्वतन्त्र था। (२) इसका अध्यक्ष कोई एक व्यक्ति नहीं, अपितु मण्डल (Board) था। संयुक्त राज्य अमेरिका में, अनेक बार नये-नये कार्यों को सम्पन्न करने का दायित्व प्रचलित निष्पादक विभागों को नहीं, बल्कि ऐसे नये अभिकरणों (Agencies) को सौंपा गया जिन्हें स्वतन्त्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commissions) कहा जाता है। ये आयोग अमेरिकी प्रशासकीय व्यवस्था का एक विशिष्ट लक्षण है। ये आयोग इसलिये 'स्वतन्त्र' नहीं कहे जाते क्योंकि ये किसी भी प्रकार के विधायक (Legislative), निष्पादक (Executive) अथवा न्यायिक (Judicial) नियन्त्रण से स्वतन्त्र होते हैं, बल्कि इसलिये क्योंकि ये किसी भी नियमित निष्पादक विभाग की परिधि से बाहर होते हैं। उनको 'नियामकीय' इसलिये कहा जाता है क्योंकि वे अनुचित प्रतियोगिता की घुराइयों को रोकने के लिये नागरिकों की कुछ क्रियाओं अथवा उनके आचार-व्यवहार का नियमन करते हैं। वर्तमान युग में, सरकारें अनेक नियामकीय कार्यों को सम्पन्न कर रही हैं। सरकारें उचित प्रतियोगिता की स्थिति उत्पन्न करने के लिये व्यक्तिगत आचार (Conduct) अथवा सम्पत्ति के हितों का नियन्त्रण करती हैं। ये आयोग चूंकि नियामकीय कार्यों को सम्पन्न करते हैं और व्यक्तियों तथा व्यवस्थाओं के समुदायों के आचार की परिधि को नियमित व नियन्त्रित करते हैं, अतः इन्हें 'नियामकीय आयोग' कहा जाता है।

इन आयोगों को 'चतुर्थ शाखा' (Fourth branch of the government) कहा जाता है क्योंकि इनके कार्य मिश्रित प्रकृति Mixed character

के होते हैं, अर्थात् प्रशासकीय (Administrative), अर्ध-विधायक (Quasi-legislative) और अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial)। अतः ये सरकार की तीन शाखाओं अर्थात् कार्यपालिका शाखा, व्यवस्थापिका शाखा और न्यायपालिका शाखा, में से किसी एक में भी ठीक नहीं बैठते। इन्हें 'आसन की शीर्षहीन शाखा' (Headless branch of the government) कहा जाता है क्योंकि ये मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्य-पालिका के अधीन नहीं होते। इन्हें 'काँग्रेस की भुजाओं' (Arms of the Congress) की सजा दी जाती है क्योंकि ये संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी होते हैं। इन्हें 'स्वायत्तता के द्वीप' (Islands of autonomy) भी कहा जाता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में, सन् १८८७ से अनेक बार स्वतन्त्र नियामकीय आयोग स्थापित किये गये हैं। वे निम्न प्रकार के हैं—

(१) सन् १९४४ में, अन्तर्राज्य व्यापार में "अनुचित प्रवृत्तियों" (Unfair practices) को रोकने के लिये सघीय व्यापार आयोग (Federal Trade Commission) की नियुक्ति की गई थी।

(२) सन् १९२० में, सघीय पावर आयोग (Federal Power Commission) की नियुक्ति की गई थी। इसका कार्य नौचालन के योग्य नदियों पर जल-विद्युत के विकास के लाइसेंस देना तथा भावी नीति का निर्माण करना था।

(३) सन् १९३४ में, प्रतिभूति तथा विनिमय आयोग (Securities and exchange commission) की नियुक्ति की गई थी। इसका कार्य विक्री के लिये प्रस्तुत की जाने वाली प्रतिभूतियों (Securities) के बारे में प्रचार नियमों को लागू करके निवेश-कर्त्ताओं (Investors) को संरक्षण प्रदान करना था।

(४) सन् १९३४ में, तार तथा टेलीफोन कंपनियों के बीच अनुचित प्रतियोगिता को रोकने के लिये सघीय संचार आयोग (Federal Communications Commissions) की नियुक्ति की गई थी।

(५) सन् १९३५ में, राष्ट्रीय श्रम सम्बन्ध बोर्ड की स्थापना की गई थी जोकि श्रम क्षेत्र में "सबसे पहला वास्तविक नियामकीय मस्थान" था। इसका काम श्रम सम्बन्धी अनुचित प्रवृत्तियों की रोकथाम करना था।

(६) सन् १९३६ में, संयुक्त राज्य सामुद्रिक आयोग (U S Maritime Commissions) की स्थापना की गई थी। इसको जहाजी दरो पर नियन्त्रण का अधिकार प्राप्त था। साथ ही, संयुक्त राज्तीय व्यापारिक जहाजों का विकास तथा रक्षा करना भी इसका कार्य था।

(७) सघीय रिजर्व व्यवस्था के गवर्नर्स के बोर्ड (Board of Governors of the Federal Reserve System) की स्थापना सन् १९१३ में की गई थी। यह सामान्य वित्तीय दशाओं, तथा उधार व उसके चालन की नीतियों को निर्धारित करता है, उधार की शर्तों का नियन्त्रण करता है (अर्थात् उसके अनुचित विस्तार

तथा सकुचन को रोकता है।) यह आयोग १२ सघीय रिजर्व बैंको (Federal Reserve Banks) के कार्यों का निरीक्षण भी करता है।

(८) सिविल एयरोनोटिक्स बोर्ड (Civil Aeronautics Board) (मत्ता) (Authority) की स्थापना सन् १९३८ तथा १९४० में हुई थी। इसका कार्य वायु परिवहन सेवा (Air transport service) का विकास करना है। यह सयुक्त-राज्य वायु सेवा के आर्थिक पहलुओं (Economic aspects) का नियमन करता है, सुरक्षा के नियमों व स्तरों का निर्धारण करता है, हवाई दुर्घटनाओं की जांच पड़ताल करता है और अन्तर्राष्ट्रीय परिवहन के विकास में सहयोग तथा सहायता देता है।

### राष्ट्रपति, कांग्रेस तथा न्यायपालिका के आयोगों का सम्बन्ध (Relations of the Commissions with the President, Congress and the Judiciary)

जब यह कहा जाता है कि नियामकीय आयोग स्वतन्त्र हैं तो इसका मतलब यह नहीं होता कि वे किसी भी प्रकार के नियन्त्रण से पूर्णतः मुक्त होते हैं। अब हम इस बात पर विचार करते हैं कि शासन की अन्य तीनों शाखाओं के साथ उनका सम्बन्ध क्या है।

#### कांग्रेस और आयोग

##### (The Congress and Commissions)

आयोग का निर्माण कांग्रेस द्वारा किया जाता है। कांग्रेस द्वारा ही इनको मत्ता प्रदान की जाती है। कांग्रेस उनको समाप्त कर सकती है तथा उनकी शक्तियों में परिवर्तन कर सकती है। कांग्रेस ही उनके खर्च के लिए वार्षिक निधियां (Annual funds) स्वीकार करती है। कांग्रेस उसके वित्तीय साधनों में कमी-बेशी कर सकती है। आयोग अपने द्वारा किये जाने वाले सभी कार्यों के लिए सीधे कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

#### राष्ट्रपति और आयोग

##### (President and Commissions)

आयोग के सदस्य, जोकि सख्या में पांच, सात या ग्यारह हो सकते हैं, राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये जाते हैं किन्तु नियुक्ति के पूर्व सीनेट (कांग्रेस का उच्च नदन) की अनुमति लेनी आवश्यक होती है। राष्ट्रपति सदस्यों को केवल अकुशलता, नित्य की उपेक्षा अथवा कार्यान्वयन में दुर्व्यवहार के कारण पदच्युत कर सकता है परन्तु कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा पदच्युत किये जाने की शक्ति पर सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) द्वारा हम्फ्री मुकदमे (Humphrey Case) के दिये गये निर्णय के अनुसार, कुछ प्रतिबन्ध लगा सकती है। यद्यपि आयोग वित्त व वजेट, लेखा परीक्षण (Audit) तथा मनीन्वय कर्मचारियों के सम्बन्ध में वजेट विभाग (Bureau of the Budget), सामान्य लेखांकन कार्यालय (General Accounting Office)

तथा सिविल सेवा आयोग (Civil Service Commission) द्वारा बनाये गये प्रशासकीय नियमों के अन्तर्गत कार्य करते हैं, किन्तु उनकी मुख्य उत्तरदायिता (Accountability) सीधी कांग्रेस के प्रति ही होती है। आयोग राष्ट्रपति के नियन्त्रण से मुक्त होते हैं, विशेषतः निम्नलिखित तीन कारणों से —

(१) जबकि राष्ट्रपति चार वर्ष के लिये चुना जाता है, आयोग के सदस्यों का कार्यालय पाँच, छ या सात वर्ष होता है। अतः राष्ट्रपति जब अपना पद ग्रहण करता है, उस समय वह नये सदस्यों को नियुक्त नहीं कर सकता क्योंकि सदस्यों का कार्य-काल राष्ट्रपति के कार्य-काल से अधिक लम्बा होता है। इस 'असमान कार्यकाल व्यवस्था' के कारण कोई भी राष्ट्रपति आयोग के सभी सदस्यों की नियुक्ति नहीं कर सकता। अतः सदस्यों को नियुक्त करने का राष्ट्रपति का अधिकार सीमित ही होता है।

(२) आयोग के सदस्यों को पदच्युत करने की राष्ट्रपति की शक्ति बहुत सीमित होती है। कांग्रेस ऐसी शर्तों का निर्धारण कर सकती है जिनके अन्तर्गत ही सदस्यों को हटाया जा सकता है। अतः राष्ट्रपति की सदस्यों की पदच्युत करने की शक्ति भी प्रतिबन्धित ही रहती है।

(३) राष्ट्रपति को आयोग के निर्णयों को बदलने, वीटो करने (विशेषाधिकार द्वारा रद्द करने) तथा उनका पुनरवलोकन करने का अधिकार नहीं होता। आयोग के निर्णय राष्ट्रपति के सम्मुख प्रस्तुत भी नहीं किये जाते। इस प्रकार जहाँ तक राष्ट्रपति के साथ इनके सम्बन्ध का मामला है, परम्परा (Tradition) तथा कानून (Law), दोनों ही इन आयोगों को ठोस स्वतन्त्रता की वास्तविक स्थिति प्रदान करते हैं।

## न्यायपालिका और आयोग

### (Judiciary and Commissions)

पक्षों (Parties) के अनुरोध-पत्रों (Petitions) पर सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) को आयोग के निर्णयों का पुनरवलोकन (Review) करने का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय आयोग के निर्णयों की पुष्टि कर सकता है, उनमें सशोधन कर सकता है अथवा उनको रद्द कर सकता है।

## नियामकीय कार्य की प्रकृति तथा संचालन

### (Nature and Conduct of Regulatory Business)

आयोग मिश्रित प्रकार (Mixed type) के कार्यों को सम्पन्न करते हैं। उनके कार्य प्रशासकीय, अर्ध-विधायक तथा अर्ध-न्यायिक प्रकृति के होते हैं। ये आयोग नियम बनाते हैं, यह इनका अर्ध-विधायक (Quasi-legislative) कार्य है। ये इन नियमों को लागू करते हैं तथा कार्यवाही करते हैं, ये इनके प्रशासकीय कार्य हैं। ये मुकदमों में निर्णय देते हैं व अपीलें सुनते हैं आदि, ये इनके अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial) कार्य हैं। लोगों के आचार का नियमन करने के लिये व्यवस्थापिका

(Legislature) कानून पास करती है, उदाहरण के लिये, यह कि रेल व सड़क परिवहन तथा बिजली की दरें “न्यायपूर्ण व उचित” (Just and reasonable) हो, भोजनालय (Restaurants) तथा दुग्धशालाएँ (Dairies) ‘साफ व स्वच्छ’ (Sanitary) रहे, मालिक अथवा नियोजता (Employers) अपने कर्मचारियों के जीवन, स्वास्थ्य तथा उनकी सुरक्षा की उचित देखभाल करें, और यह कि वाणिज्यिक प्रवृत्तियाँ “अनुचित अथवा धोखेधड़ी में पूर्ण” (Unfair or deceptive) न हो अथवा उनमें ‘प्रतियोगिता के अनुचित तरीकों’ का प्रयोग न किया जाये। अब समझा यह उत्पन्न होती है कि इस बात की व्याख्या कैसे की जाये कि क्या ‘उचित’ है, क्या “अनुचित” है आदि। आयोगों से यह कहा जाता है कि वे इस सम्बन्ध में आवश्यक नियम तथा विनियम (Rules and regulations) जारी करें। यह आयोगों का अर्ध-विधायक कार्य है। आयोगों को नियमों के भंग करने वाले व्यक्तियों के मुकदमों से निर्णय भी करने होते हैं। यह उनका अर्ध-न्यायिक कार्य है। इस प्रकार आयोग ‘मिश्रित प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करते हैं।’ आयोगों को ‘तथ्यों का अन्वेषण’ करना होता है, खोजबीन करनी होती है तथा नियामकीय कार्य के बारे में जनता का मत जानना होता है और फिर इन तथ्यों (Facts) के आधार पर ही उन्हें अपने निर्णय देने होते हैं।

### स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों की स्थापना के कारण

(Reasons for the Establishment of Independent Regulatory Commissions) :

स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों की स्थापना के निम्नलिखित कारण थे—

(१) नियामकीय कार्यों में अर्ध-न्यायिक तत्व पाया जाता है। यह सोचा गया कि अर्ध-न्यायिक कार्य एक निष्पादक विभाग (Executive department) की अपेक्षा एक स्वतन्त्र आयोग द्वारा अधिक अच्छी प्रकार से सम्पन्न किये जा सकते हैं।

(२) यह विचार किया गया कि नियामकीय कार्य निर्दलीय (Non-partisan) आधार पर सम्पन्न किये जाने चाहियें। स्वतन्त्र आयोगों का निर्माण इसी आशा से किया गया था कि वे निर्दलीय आधार पर कार्य करेंगे।

(३) अनेक नियामकीय कार्य प्रावैधिक अथवा तकनीकी (technical) प्रवृत्ति में होते हैं। अतः आवश्यकता इस बात की होती है कि ऐसे कार्यों को विशेषज्ञ अथवा जानकार लोग ही अपने हाथों में लें। इसी कारण नियमन करने का कार्य स्वतन्त्र विशेषज्ञों को सौंप दिया गया।

(४) कुछ स्वतन्त्र आयोगों का निर्माण इस कारण भी किया गया था क्योंकि कुछ प्रादेशिक भागों की मनुष्य के लिए ऐसा करना आवश्यक था।

(५) नियामकीय कार्यों के सम्बन्ध में अपनाई गई सरकारी नीति एक प्रयोगात्मक अवस्था (Experimental stage) में थी। यह सोचा गया था कि

(५) इन आयोगों से प्रशासकीय खर्चों में वृद्धि होती है। अनेक स्थितियों में ऐसा होता है कि अपने कार्यों को सम्पन्न करने के लिए वे विभागों (Departments) की सेवाओं का उपयोग नहीं करते, अपितु अपने निजी विशेष तथा पृथक अभिकरणों (Agencies) का निर्माण करते हैं। इसमें अनावश्यक रूप में दुगुना स्टाफ रखना पड़ता है।

(६) आयोग मिश्रित प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करते हैं। वे एक ही साथ विधि-निर्माता (Law-maker), कार्य-मचालन तथा न्यायाधीश होते हैं। वे "अनुचित प्रतियोगिता से पूर्ण व्यापारिक क्रियाओं" के "स्तरो अथवा मानदण्डों" (Standards) का निर्धारण करते हैं। वे ही इन स्तरो अथवा मानदण्डों को लागू करते हैं तथा कानून भंग करने वालों पर अभियोग लगाते हैं। इस रीति से नागरिकों के अधिकार खतरे में पड़ जाते हैं। जैसा कि एक लेखक ने कहा है कि "आयोग से यह कहा जाता है कि नीति के निर्धारण के कार्य के साथ ही साथ, जो कि अनेक बार तीव्र दलीय वाद-विवाद अथवा आर्थिकवर्ग के विरोध का विषय बन जाता है, न्यायिक कार्य सम्पन्न करें। वस्तुतः यह वह वातावरण नहीं है जिसमें कि नागरिकों के अधिकारों के सम्बन्ध में निर्णय किये जायें। स्वतन्त्र आयोग व्यवस्था की यह एक अनिवार्य तथा अन्तर्निहित (Inherent) कमजोरी है।"<sup>1</sup>

(७) यह हो सकता है कि अभिकरण के कर्मचारी कानून को लागू करने में समर्थ तथा योग्य न हों।

(८) एक एकीकृत प्रशासकीय व्यवस्था में सत्ता की रेखा (Line of authority) मुख्य निष्पादक अथवा मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive) से सभी विभागों तथा अभिकरणों तक जानी चाहिए और सभी अभिकरण तथा विभाग प्रत्यक्षरूप से नहीं बल्कि महाप्रबन्ध के रूप में मुख्य निष्पादक के माध्यम से व्यवस्थापिका (Legislature) के प्रति उत्तरदायी होने चाहिये। परन्तु नियामकीय आयोग व्यवस्था प्रशासकीय संगठन के इस मूलभूत सिद्धान्त का उल्लंघन करती है तथा प्रशासन में भ्रम उत्पन्न करती है।

### निष्कर्ष (Conclusion)

स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों द्वारा उत्पन्न इस भ्रम (Dilemma) को राबर्ट ई० कुशमैन (Robert E. Cushman) ने इन शब्दों में व्यक्त किया है

"स्वतन्त्र नियामकीय आयोग सघीय प्रशासन के पुनर्गठन की किसी भी योजना के लिये एक चुनौतीपूर्ण समस्या ला खड़ी करते हैं। वे वास्तविक तथा सम्भावित रूप में विकेन्द्रीकरण (Decentralization) का प्रतिनिधित्व करते हैं। यद्यपि वे न्यायालयों के निरीक्षण से बचे नहीं रहते, तथापि राष्ट्रपति के नियन्त्रण से वे पूर्णतः मुक्त होते हैं। अनुभव के अनुसार तो ऐसा कोई व्यावहारिक उपाय नहीं

1 Robert E. Cushman, *The Problem of Independent Regulatory Commissions*, in Report with Special Studies, President's Committee on Administrative Management Washington, 1947

दिखाई देता जो उन्हें कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी बनता हो । वे तो राष्ट्रीय सरकार में एक प्रकार के चतुर्थ विभाग" (Fourth department) के समान है ।"

" सघीय नियमन (Federal Regulation) के एक उपाय के रूप में, अनुभव के आधार पर, स्वतन्त्र आयोगों के लिए अत्यधिक आदर की भावना पाई जाती है । इस बात की ओर भारी झुकाव पाया जाता है कि उत्पन्न होने वाले नये-नये नियामकीय कार्यों का निपटारा इस रीति के प्रयोग द्वारा किया जाना चाहिये । किन्तु साथ ही इन स्वतन्त्र सस्थाओं की सरया में वृद्धि का आवश्यक रुझान प्रशासकीय व्यवस्था के विकेंद्रीकरण तथा अव्यवस्थित होने की ओर होने लगता है । ये अनुत्तरदायिता के क्षेत्र हैं । इनके अधिकार में महत्वपूर्ण प्रशासकीय क्षेत्र है जो राष्ट्रपति के निर्देशन एवं उत्तरदायित्व की पहुँच के बाहर है\*\*\*।" आयोग ऐसा कार्य सम्पन्न करता है जिसके सम्बन्ध में इसे, एक ही साथ, राजनैतिक दृष्टि से उत्तरदायी तथा न्यायिक दृष्टि में स्वतन्त्र रहना चाहिए । "यह स्थिति एक भ्रमजाल सी प्रतीत होती है । यदि नियामकीय आयोग, वर्तमान और भावी, पूर्णतया स्वतन्त्र रखे जायें तब तो वे नीति-निर्धारण तथा प्रशासकीय कार्य जैसे अत्यन्त महत्वपूर्ण कृत्य को सम्पन्न करने के लिए पूर्णतया अनुत्तरदायी बन जाते हैं और दूसरी ओर, यदि आयोगों की स्वतन्त्रता की स्थिति का अपहरण कर लिया जाये तो यह उनके न्यायिक तथा अर्ध-न्यायिक कार्यों के निष्पक्ष सम्पादन के लिए एक गम्भीर धमकी बन जाती है ।"<sup>1</sup>

आयोग को राजनैतिक दृष्टि से उत्तरदायी तथा न्यायिक दृष्टि से निष्पक्ष एवं स्वतन्त्र कैसे बनाया जाय, यह एक बड़ी दुविधा में डालने वाली बात है । सघ सरकार में प्रशासकीय प्रबन्ध-व्यवस्था का अध्ययन करने के लिए राष्ट्रपति रूजवेल्ट (President Roosevelt) ने जो प्रशासकीय प्रबन्ध समिति (Committee on Administrative Management) नियुक्त की थी उसने मई १९३७ में अपना प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत किया । स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों के सम्बन्ध में इस समिति ने निम्नलिखित सिफारिश की । इसने सिफारिश की कि आयोगों का नियमित निष्पादक विभागों (Regular executive departments) में एकीकरण कर दिया जाना चाहिये । इसके अतिरिक्त, आयोगों को दो अनुभागों (Sections) में बाँट दिया जाना चाहिये, अर्थात् न्यायिक अनुभाग (Judicial section) और प्रशासकीय अनुभाग (Administrative section) । प्रशासकीय अनुभागों को नीति निर्धारित करने तथा नियम बनाने के अधिकार दिये जायेंगे और इसको एक विभाग का ब्यूरो (Bureau) अथवा सम्भाग (Division) बना दिया जायेगा, फलतः यह सचिव (Secretary) तथा राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होगा । न्यायिक अनुभाग, जिसको कि आयोगों के न्यायिक कार्य सम्पन्न करने पड़ेंगे, उन विभागों

1 Robert E Cushman, The Problem of the Independent Regulatory Commission, *op cit* ,

(Departments) में रहेगा जोकि "प्रशासकीय गृह-प्रबन्ध कार्यों" को करने के उद्देश्य से वसाये गये हो, परन्तु यह अनुभाग अन्य किसी भी बन्धन से पूर्णतः स्वतन्त्र रहेगा। राष्ट्रपति द्वारा इसके निर्णयों का पुनरवलोकन नहीं किया जा सकेगा, अतः यह स्वतन्त्र रूप में तथा निष्पक्षता के साथ कार्य कर सकेगा। इस प्रकार आयोग के प्रशासकीय कार्यों का विभागों में एकीकरण कर दिया जायगा तथा उनको उत्तरदायी बनाया जा सकेगा, और दूसरी ओर न्यायिक क्षेत्र में उन्हें स्वतन्त्रता प्राप्त हो जायेगी। कांग्रेस ने इस योजना को अस्वीकार कर दिया।

हूवर आयोग (Hoover commission) १९४६ ने कई बड़े तर्कपूर्ण व उचित सुझाव दिये। इसने प्रचलित अभिकरणों (Agencies) का एकीकरण करने, चेयरमैन की शक्तियों में वृद्धि करने, आयुक्तों (Commissioners) को अधिक वेतन देने तथा स्टाफ विशेषज्ञों (Staff experts) को अधिक सत्ता प्रदान किये जाने की सिफारिश की। परन्तु आयोग ने मूलभूत ढाँचे के विरुद्ध एक प्रधान या अध्यक्ष, (Head) रखने की बात की सावधानी के साथ उपेक्षा कर दी। इस प्रकार, समस्या जहाँ की तहाँ रही।<sup>1</sup>



1 For details refer to the Problem 'of the Independent Regulatory Com-missions, Robert E. Cushman, adopted from the problem of the Independent Regulatory Commissions, in report with Special Studies, President's Committee on Administrative Management, Washington, 1937

## सरकारी उद्यमों<sup>1</sup> का प्रशासन (Administration of State Enterprises)

सरकारी उद्यम (State enterprise), जिसका अर्थ है औद्योगिक, कृषि-सम्बन्धी, वित्तीय तथा वाणिज्यिक व्यवसायों का सरकारी स्वामित्व (State ownership) तथा सरकारी संचालन (State operation), आजकल लगभग एक सार्वदेशिक तथ्य बन गया है। अव्यवधानीति (*laissez faire*) का प्राचीन सिद्धान्त अब पूर्णतया अव्यावहारिक हो गया है। सरकार के कार्य, उद्योग (Industry) तथा व्यापार (Trade), ये चीजें परस्पर इतनी सम्बद्ध एवं सयुक्त हो गई हैं कि उनके पूर्ण पृथक्करण (Separation) का प्रश्न अधिक समय तक नहीं उठाया जा सकता। हमारे सामने ऐसे उदाहरण हैं कि ससार के लगभग सभी देशों में, चाहे वे उन्नत हो अथवा कम-उन्नत, सरकारी उद्यम चालू हैं। यहाँ तक कि मयुक्त राज्य अमेरिका जैसे देश में भी, जहाँ कि सरकारी उद्यम को सदेह की दृष्टि से देखा जाता है और इसको व्यक्तिगत स्वाधीनता में एक कटौती माना जाता है, हम देखते हैं कि टेनेसी घाटी सत्ता (Tennessee Valley Authority) का संचालन किया जाता है जोकि सरकारी उद्यम का एक विशिष्ट उदाहरण है। सोवियत रूस (Soviet Russia) में सरकारी क्षेत्र (State sector) पूर्णतः व्यापक है और देश के लगभग सम्पूर्ण आर्थिक जीवन में फैला हुआ है। रूस के संविधान में स्पष्ट शब्दों में यह कहा गया है कि “अर्थ-व्यवस्था (Economy) की समाजवादी पद्धति तथा उत्पादन के साधनों का समाजवादी स्वामित्व (Socialist ownership) ही सोवियत संघ (U S S R) की आर्थिक नींव का दृढ़ आधार है जिसकी स्थापना अर्थ-व्यवस्था की पूँजीवादी पद्धति की समाप्ति, उत्पादन के साधनों के व्यक्तिगत स्वामित्व के उन्मूलन और मनुष्य द्वारा मनुष्य में शोषण (Exploitation) की समाप्ति के परिणामस्वरूप की गई है।”<sup>2</sup>

इसी प्रकार फ्रांस की अर्थ-व्यवस्था (Economy) का एक बड़ा क्षेत्र सरकारी उद्यमों के अन्तर्गत है। सरकारी निगमों (Public Corporations) तथा राज्य द्वारा

1 सरकारी उद्यम की समस्याओं का विस्तृत विवेचन लेखक की ‘भारत में सरकारी उद्यम पर संसदीय नियन्त्रण’ (Parliamentary Control over State Enterprise in India) नामक पुस्तक में किया गया है। यह पुस्तक मेट्रोपोलिटन बुक क० फैज बाजार, देहली द्वारा प्रकाशित की गई है।

2 Russian Constitution 1936, Article IV

अधिकृत एवं संचालित कम्पनियों की एक लम्बी और विविध सूची है। इसमें विद्युत, गैस व कोयला निगम, रेलवे, राष्ट्रीय वायुमार्ग, दो बड़ी जहाजी कम्पनियाँ, पेरिस परिवहन व्यवस्था, एलसेशन पोटाश खाने (Alsation Potash Mines), टौलकुस निट्रोड्स प्लांट (Toulcuse nitrates plant), वायुयान निर्माण उद्योग का एक बड़ा भाग, रिनाल्ट मोटर वर्क्स (Renault Motor Works), चार बड़े जमा बैंक, देश का आधा बीमा व्यवसाय, फ्रांस की सीमाओं पर स्थित वाणिज्यिक रेडियो स्टेशन, फिल्म तथा सिनेमा कम्पनियाँ तथा इसके अतिरिक्त अन्य क्षेत्र सम्मिलित हैं। ब्रिटेन में, सन् १९४५ व ५० के बीच में मजदूरदलीय सरकार ने कोयला, गैस, परिवहन (Transport), वायुमार्ग, विजली तथा लोहा व इस्पात उद्योगों तथा बैंक ऑफ इंग्लैंड का राष्ट्रीयकरण कर दिया। इसी प्रकार, यदि हम श्रीलंका (Ceylon), पाकिस्तान, ब्रह्मा व टर्की आदि कम-विकसित (Under developed) देशों की ओर देखें तो सरकारी उद्यम के अनेक उदाहरण हमारे सामने आते हैं। टर्की में कृषि बैंक (Agricultural Bank), मिट्टी द्वारा निर्मित पदार्थों का कार्यालय, कृषि सामान अभिकरण (Agricultural Equipment Agency) आदि सब पर राज्य का ही स्वामित्व है और ये अनेक प्रकार से कृषकों की सहायता करते हैं। 'उद्योग तथा दोनों ही क्षेत्रों में टर्की के आर्थिक विकास का इतिहास बहुत कुछ सरकारी उद्यम से ही सम्बन्धित रहा है।'<sup>1</sup> इस प्रकार उद्योग, कृषि तथा वाणिज्य के क्षेत्र में राज्य का प्रवेश अब लगभग सभी देशों में काफी महत्वपूर्ण हो गया है। इसकी उत्पत्ति अनेक प्रकार की प्रेरणाओं (Motives), दबावों (Pressures) तथा उद्देश्यों (Purposes) के कारण हुई जो कि देश-देश व सरकार-सरकार की भिन्नता के अनुसार भिन्न-भिन्न हैं। किसी भी राष्ट्र की व्यावहारिक आवश्यकताएँ, प्रतिरक्षा सम्बन्धी बातें, राज-नैतिक विचारधारा, सामाजिक शास्त्र, आर्थिक विकास की दशा—ये अनेक तत्व हैं जो कि किसी न किसी प्रकार से इस बात का निर्धारण करते हैं कि किसी देश के औद्योगिक तथा वाणिज्यिक क्षेत्र में राज्य को कौनसा भाग अदा करना है।

स्वतन्त्रता प्राप्ति से पूर्व, भारत की अर्थ-व्यवस्था (Economy) आयोजना-बद्ध (Planned) नहीं थी। उस समय तक भारत एक कृषिप्रधान देश था जो कि ब्रिटिश उद्योगों के लिए कच्चा माल (Raw material) प्रदान करता था। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् राष्ट्रीय सरकार का यह उत्तरदायित्व हो गया कि वह इस देश की बढ़ती हुई जनसंख्या की निर्धनता दूर करे और रहन-सहन के स्तर में सुधार करे। अतः अब भारत सरकार निर्धनता, पौष्टिक भोजन की कमी, बीमारी तथा अशिक्षा को दूर करने के लिये आर्थिक विकास की गति तीव्र करने के भगीरथ प्रयत्नों में लगी हुई है। इन कारण ही सरकार को आर्थिक उद्यमों के अनेक क्षेत्रों में हस्तक्षेप अथवा प्रवेश करने की प्रेरणा मिली है।

सरकारी उद्यमों के सम्बन्ध में जो प्रशासकीय समस्याएँ उत्पन्न होती हैं वे निम्न प्रकार हैं :—

(१) सरकारी उद्यमों का प्रबन्ध किम प्रकार किया जाता है ?

(२) मसद (Parliament) के प्रतिनिधि के रूप में, मन्त्री (Minister) भारत में सरकारी उद्यमों पर किम प्रकार नियन्त्रण रखते हैं ? क्या उसकी शक्तियाँ स्थिति का सामना करने के लिए पर्याप्त होती हैं ? क्या उनकी शक्तियों पर कोई रोक लगनी चाहिये ?

(३) सरकारी निगमों (Public Corporations) पर नियन्त्रण रखने के लिए मसद द्वारा क्या-क्या उपाय अपनाये जाते हैं ? किमी भी निगम के कार्यभारी (Incharge) मन्त्री से उम निगम के कार्यों तथा संचालन के बारे में कौन-कौन से प्रश्न पूछे जाने चाहिये ? निगमों के विषय में जानकारी प्राप्त करने के लिए मसद के सदस्यों को और कौन-कौन से माधन प्रदान किये जाने चाहिये ?

(४) मसद की सार्वजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee) तथा प्राक्कलन समिति (Committee on Estimates) जैसी वित्तीय समितियों द्वारा निगमों पर क्या तथा किस प्रकार नियन्त्रण रखा जाना चाहिये ।

(५) सरकारी निगमों पर जो ससदीय नियन्त्रण लागू किया जाता है, क्या वह पर्याप्त है ? यदि नहीं, तो क्या सरकारी उद्यमों से व्यवहार करने के लिए ससद की एक प्रवर समिति (Select committee) होनी चाहिए ? यदि नहीं, तो क्यों ?

(६) सरकारी उद्यमों से सरकार का वास्तविक सम्बन्ध क्या है ?

अब हम सरकारी उद्यमों के प्रबन्ध से सम्बन्धित समस्याओं पर विचार करते हैं ।

## सरकारी उद्यमों में प्रबन्ध के स्वरूप

### (Patterns of Management in State Enterprises)

गत शताब्दी (Decade) में व्यावसायिक उद्यमों के सरकारी स्वामित्व एवं संचालन की सख्या में अधिक वृद्धि हो जाने से एक मूलभूत समस्या यह उत्पन्न हो गई है कि किसी भी उद्यम की सबसे अच्छी प्रबन्ध-व्यवस्था किस प्रकार हो सकती है ? प्रबन्ध के किस स्वरूप को अपनाकर सर्वोत्तम परिणाम प्राप्त किये जा सकते हैं ? समार के भिन्न-भिन्न देशों में प्रबन्ध के विभिन्न रूपों के साथ अनेक प्रयोग किए गये हैं ?

सरकारी उद्यमों के प्रशासन के लिए अधिकतर सगठन के चार रूपों (Forms) का उपयोग किया जाता है जोकि निम्न प्रकार हैं —

(१) वे उद्यम जिनका संचालन अन्य सरकारी क्रियाओं के समान ही किया जाता है, अर्थात् विभागीय प्रबन्ध (Departmental Management) ।

(२) सरकारी निगम (Public Corporations)

(३) मिश्रित पूंजी कम्पनियाँ (Joint stock companies) जोकि या तो पूर्णतया सरकारी स्वामित्व के अन्तर्गत हो अथवा मिश्रित अर्थात् प्राइवेट सस्थाओं के साथ साझेदारी (Partnership) में हो ।

(४) संचालन ठेका (Operating contract) एक ऐसी व्यवस्था है जिसके अन्तर्गत सरकार किसी भी प्राइवेट अथवा निजी सस्था के साथ सरकारी उद्यम के प्रबन्ध तथा संचालन का ठेका करती है ।

सरकारी उद्यमों को कार्य-क्षमता एवं कुशलता के साथ चलाने के लिये यह आवश्यक है कि भिन्न-भिन्न उद्यमों के लिये ठीक-ठीक प्रकार की प्रबन्ध-व्यवस्था का चुनाव किया जाये । अब हम सरकारी उद्यमों को ऊपर बताई गई इन विभिन्न प्रकार की प्रबन्ध-व्यवस्थाओं के सापेक्षिक गुणों की विवेचना करेंगे ।

### (१) विभागीय प्रबन्ध (Departmental Management)

विभागीय प्रबन्ध-व्यवस्था का उपयोग अनेक देशों में रेलों, संचार के साधनों, बन्दरगाहों, राजस्व-अर्जन की प्रकृति वाले वाणिज्यिक (Commercial) तथा औद्योगिक एकाधिकारों (Industrial monopolies), और यहाँ तक कि निर्माण उद्योगों के लिये भी किया जाता है । भारत में, रेलवे, जोकि सबसे बड़ा सरकारी उद्यम है, विभागीय प्रबन्ध-व्यवस्था के अन्तर्गत है तथा अब चित्तरजन लोकोमोटिव वर्क्स (Chittaranjan Locomotive Works), पेराम्बूर में इन्टीग्रल कोच फैक्टरी (Integral Coach Factory) तथा युद्ध-सामग्री का निर्माण करने वाली व विशिष्ट प्रतिरक्षा की सामग्री की पूर्ति करने वाली कुछ फैक्ट्रियों का संगठन व उनकी वित्तीय व्यवस्था तथा नियन्त्रण बहुत कुछ उसी प्रकार किया जाता है जिस प्रकार कि केन्द्र सरकार के अन्य किसी विभाग का ।

‘शुद्ध’ रूप में इसमें निम्नलिखित विशेषतायें पाई जाती हैं —

(१) उद्यम की वित्तीय व्यवस्था राजकोष (Treasury) से लिये जाने वाले वार्षिक विनियोजनों (Annual appropriations) द्वारा की जाती है तथा इसकी आय का सम्पूर्ण अथवा एक बड़ा भाग राजकोष में दे दिया जाता है ,

(२) उद्यम का नियन्त्रण वजट, लेखाकन (Accounting) तथा लेखा-परीक्षण (Audit) के उन नियमों के द्वारा होता है जोकि अन्य सरकारी विभागों में लागू होते हैं ,

(३) उद्यम के स्थायी कर्मचारी-वर्ग में सिविल सेवक (Civil servants) होते हैं । उन कर्मचारियों की भर्ती की रीतियाँ तथा सेवा की शर्तें आदि सामान्यतः वैसे ही होती हैं जैसी कि अन्य सिविल सेवकों के लिये होती हैं ,

(४) उद्यम का संगठन साधारणतया सरकार के केन्द्रीय विभाग (Central department) के एक बड़े उपसभाग (sub-division) के रूप में किया जाता है

और उद्यम विभागाध्यक्ष (Head of the department) के प्रत्यक्ष नियन्त्रण में रहता है।

(५) जब कभी यह देश की कानूनी व्यवस्था (Legal system) में लागू होता है तो उद्यम को राज्य (State) के सर्वश्रेष्ठ विशेषाधिकार प्राप्त होते हैं और सरकार की सहमति के बिना उस पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता।<sup>1</sup>

इस प्रकार, विभागीय प्रबन्ध-व्यवस्था वाले उद्यम का संगठन वस्तुतः पद-सोपान (Hierarchy) के आधार पर होता है जिसका प्रधान एक मन्त्री (Minister) होता है और जो अपने कार्यों के लिये मन्त्रिपरिषद् (Cabinet) तथा ससद के प्रति उत्तरदायी होता है। उद्यम का प्रशासन ज्येष्ठ (Senior) सिविल सेवकों के हाथों में होता है तथा वित्तोद्यम नियन्त्रण राजकोष द्वारा किया जाता है।

इस प्रकार के संगठन में राजनीतिक दृष्टि से उत्तरदायी मन्त्री के द्वारा अधिकतम मात्रा में नियन्त्रण रखा जाता है। सरकारी उत्तरदायिता (Public accountability) निश्चित हो जाती है। सरकारी ढाँचे के अन्य भागों के साथ स्पष्ट सम्बन्ध होना, इस प्रकार की प्रबन्ध-व्यवस्था का एक अन्य लाभ है। ये इसके निश्चित व ठोस लाभ हैं, तथापि यह अवश्य ध्यान रखना चाहिए कि विभागीय प्रबन्ध इन लाभों को प्राप्त करने की कोई अनिवार्य पूर्वशर्त (Pre-condition) नहीं है।

संगठन के इस रूप की हानियाँ भी अनेक हैं और विशेषकर उस उद्यम के लिए जोकि स्पष्टतः औद्योगिक अथवा वाणिज्यिक प्रकृति का हो। यह 'सरकार की शक्ति' को बढ़ाकर अधिकतम कर देता है और उद्यम की "प्रेरणा तथा लोच-शीलता" को घटाकर न्यूनतम कर देता है। यह कुछ उन भेदकारक विशिष्टताओं को यथेष्ट रूप से दृष्टिगत रखने में असफल रहता है जोकि अधिकांश उद्यमों को सरकारी कार्यों के सामान्य संचालन से स्पष्टतः पृथक् रखती है अर्थात् यह कि -

(१) सरकार जनता से एक सर्वोच्च सत्ता के रूप में व्यवहार नहीं करती बल्कि एक व्यवसायी (Businessman) के तरीके से व्यवहार करती है, (२) वस्तुओं एवं सेवाओं की लागत की अदायगी सामान्य करदाता (General tax-payer) की बजाए व्यक्तिगत उपभोक्ताओं को करनी पड़ती है, (३) उद्यम के खर्च अनिवार्यतः उपभोक्ता की मांग के साथ-साथ घटते-बढ़ते रहते हैं और उनका ठीक-ठीक प्रकार पूर्वानुमान नहीं लगाया जा सकता अथवा उनको वास्तविक रूप में वार्षिक बजट की सीमाओं के अन्तर्गत नहीं रखा जा सकता, और (४) ऐसे क्षेत्रों में कार्यों का संचालन किया जाता है जिनमें कि सुसंस्थापित व्यापारिक क्रियाएँ प्रचलित हैं। संगठन के इस रूप के अन्तर्गत, सरकारी उद्यम कभी-कभी लालफीताशाही (Red tapism) कार्य में देरी, अपर्याप्त सेवा तथा उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं के प्रति उपेक्षाभाव के शिकार बन जाते हैं।<sup>2</sup>

1 United Nations Publication, p 6

2 United Nations Publication p 6

सरकारी उद्यमों में पाये जाने वाले दृढ़ वित्तीय नियन्त्रण, तथा माल की खरीद व ठेको (Contracts) आदि के लिये नियमों व विनियमों (Rules and regulations) की कठोरता का सामान्यतः स्वीकृत वाणिज्यिक व व्यापारिक कार्यवाहियों से विवाद हो सकता है और व्यक्तिगत निर्णय तथा प्रेरणा पर रोक लग सकती है जो कि एक उद्यम के सफल संचालन के लिये आवश्यक होते हैं।

प्रश्न यह उठता है कि सरकारी उद्यमों के संचालन से सम्बन्धित विभागों के ढाँचों तथा कार्य-विधियों में मूलभूत सशोधन करके क्या हम इन कमियों को दूर नहीं कर सकते? जैसा कि प्रो० डिमोक (Dimock) ने कहा है कि "यदि अधिक स्वायत्तता (Autonomy) तथा लचीलापन (Flexibility) लाने की दिशा में विभागों (Departments) के अन्तर्गत काफी सुधार किये जा सकें तो सरकारी निगमों के लिये इसका औचित्य (Justification) या तो विल्कुल नहीं होगा या बहुत थोड़ा होगा।"<sup>1</sup> व्यवहार में, इस सम्बन्ध में भिन्न-भिन्न देशों में समय-समय पर आवश्यक सुधार किये जाते रहे हैं। 'Revolving funds' की स्थापना की गई है, कठोर कानूनों एवं नियमों के द्वारा सामान्य अथवा विशिष्ट छूटें प्रदान की गई हैं, वाणिज्यिक किस्म के लेखा-परीक्षणों (Audits) की व्यवस्था की गई है, तथा (स्वीकृतियाँ प्राप्त करने में होने वाली देरियों को कम करने के लिये) अन्तर्मन्त्रीय (Inter-Ministerial) प्रतिनिधित्व से पूर्ण प्रबन्ध-मण्डलों (Managing Boards) की रचना की गई है। भारतीय रेलों जैसे विभागीय प्रबन्ध-व्यवस्था के अन्तर्गत है किन्तु अनेक अधिकार रेलवे प्रशासन को सौंप दिये गये हैं। भारतीय रेलवेज की अपनी निजी वित्तीय, प्रशासकीय तथा नियुक्ति करने की कार्य-विधियाँ हैं उनके अपने लेखाकन (Accounting) तथा लेखा-परीक्षण (Auditing) विभाग हैं; यही नहीं वे विभिन्न क्षेत्रों में बटी हुई हैं और जहाँ तक कार्य-संचालन का सम्बन्ध है प्रत्येक क्षेत्रीय रेलवे में काफी मात्रा में विकेन्द्रीकरण की प्रवृत्ति पाई जाती है।

इसके अतिरिक्त, शीघ्र निर्णयों के लिये बोर्ड योजना अपनाई गई है। रेलवे बोर्ड (Railway Board) भारत सरकार के एक मन्त्रालय (Ministry) के सदृश कार्य करता है और रेलों के नियमन, निर्माण, देखभाल तथा संचालन के सम्बन्ध में केन्द्र सरकार की सभी शक्तियों का प्रयोग करता है। रेलवे बोर्ड का सविधान, रेलवे नीति का निर्माण करने एवं उसको क्रियान्वित करने के सम्बन्ध में बोर्ड को पूर्ण स्वाधीनता प्रदान करता है। बोर्ड एक निगम निकाय (Corporate body) के रूप में कार्य करता है और इसके सदस्य कृत्यशील (Functional) प्रकृति के होते हैं। बोर्ड में चेयरमैन, वित्त आयुक्त (Financial Commissioner) तथा तीन सदस्य (Members) होते हैं जो कि कर्मचारी-वर्ग (Staff) सिविल इंजिनियरिंग तथा परिवहन-व्यवस्था के कार्यभार (Incharge) होते हैं। रेलवे मन्त्रालय में भारत

सरकार का पदेन सचिव (Ex-officio secretary) इसका चेयरमैन होता है। इसका वित्त आयुक्त भी रेलवे मन्त्रालय में वित्तीय मामलों से सम्बन्धित भारत सरकार का पदेन सचिव होता है। डाक व तार विभाग के लिए भी एक ऐसा ही बोर्ड बनाने की योजना है।

परन्तु विभागीय ढाँचे में उन क्रियाओं को सम्मिलित करने के लिये हेर-फेर करना सामान्यतः एक बड़ा कठिन कार्य है, जिनको सम्पन्न करने के लिये इसकी रचना नहीं की गई थी। जब तक एक उद्यम को अन्य प्रकार की सरकारी क्रियाओं में पृथक् नहीं किया जायेगा तब तक उसको प्रशासनिक सरकारी विनियमों (Regulations) तथा कार्य-विधियों (Procedures) के अनुरूप बनाने के लिए भारी दबाव डाले जाते रहेंगे। चूँकि एकसूत्रता (Uniformity) पर जोर देना नौकरशाही प्रशासन (Bureaucratic administration) का एक सामान्य लक्षण है, अतः जब तक किसी विशेष उद्यम पर लागू करने के लिये विशिष्ट कानूनी व्यवस्थाओं (Legal provisions) का प्रबन्ध नहीं किया जाता तब तक उन उद्यम में भिन्न कार्य-विधि लागू करने का प्रयत्न प्रायः असफल ही रहता है। जैसा कि हेंसन (Hanson) ने कहा है कि "यहाँ तक कि एक विकसित देश में भी, जहाँ कि निपुण एवं अनुकूल सिविल सेवा वर्तमान हो, एक सरकारी उद्यम का सरकारी विभाग के रूप में संचालित करने के कार्य को मामूली रूप में नहीं लिया जाना चाहिये, और कम विकसित देश में तो ऐसा करना प्रायः असम्भव होता है। आमतौर पर मगठन के विशिष्ट रूपों की आवश्यकता होती है।"<sup>1</sup> ए० डी० गोरवाला (A D Gorwala) ने ठीक ही कहा है कि विभागीय प्रबन्ध (Departmental management) का उपयोग तो कभी-कभी ही किया जाना चाहिये, एक सामान्य नियम के रूप में नहीं। अनेक प्रकार से, स्वायत्तता (Autonomy) की आवश्यकताओं का यह एक प्रत्यक्ष नकारात्मक रूप है। यह पहल-कदमी (Initiative) तथा लचीलेपन (Flexibility) का विरोध करता है। तथापि कुछ किस्म के उद्यमों में विभागीय प्रबन्ध अनिवार्य होता है। ऐसे उद्यमों की स्पष्ट व्याख्या की जानी चाहिये, उनको पृथक् रखना चाहिये और उनकी सख्या न्यूनतम ही रहनी चाहिये।<sup>2</sup>

## सरकारी निगम (The Public Corporation)

विभागीय व्यवस्था में पाये जाने वाले दोषों के कारण, पश्चिम में लोगों का मत दृढ़ता से सरकारी निगमों के पक्ष में हो गया है। इसका आधार यह है कि निगम में वाणिज्यिक स्वाधीनता (Commercial freedom) तथा सरकारी नियन्त्रण का उचित एवं न्यायपूर्ण सम्मिश्रण पाया जाता है। राष्ट्रपति रूजवेल्ट (President

<sup>1</sup> A H Hanson, *op cit*, p 242

<sup>2</sup> A D Gorwala, Report on the Efficient Conduct of state enterprise  
Delhi 1951, p 13-14

Roosevelt) के शब्दों में, “निगम सरकार की शक्ति का जामा पहने होता है परन्तु इसमें निजी उद्यम (Private enterprise) की सी प्रेरणा तथा लोचशीलता पाई जाती है।” इस प्रकार सरकारी निगम के आन्दोलन को गति देने की मौलिक प्रेरणा दो प्रकार की इच्छाओं के कारण मिली अर्थात् एक ओर तो उद्यम के प्रबन्ध पर किये जाने वाले ससदीय निरीक्षण से, और दूसरी ओर कर्मचारी-वर्ग तथा वित्त पर राज-कोष (Treasury) के नियन्त्रण से मुक्त होने की इच्छा। यह सम्भावना व्यक्त की गई कि ये दोनों ही बातें औद्योगिक अथवा वाणिज्यिक प्रकृति के उद्यमों में दक्षता एवं स्वयं प्रेरणा को प्रतिबन्धित करती हैं।

संयुक्त राष्ट्र संघीय अध्ययन के अनुसार, जिसका कि पहले ही उल्लेख किया जा चुका है, सरकारी निगम की मुख्य विशेषतायें निम्न प्रकार हैं —

(१) इस पर सरकार का ही पूर्ण स्वामित्व होता है।

(२) इसका निर्माण सामान्यतः एक विशेष कानून (Law) बनाकर किया जाता है जिसमें इसकी शक्तियाँ, कर्तव्यो व विशेषाधिकारों की व्याख्या की जाती है, इसके प्रबन्ध के रूप का निर्धारण तथा अन्य स्थापित विभागों एवं मन्त्रालयों के साथ इसके सम्बन्ध का उल्लेख किया जाता है।

(३) निगम निकाय के रूप में, कानूनी कार्यों के लिए इसका पृथक् अस्तित्व होता है और यह मुकदमा चल सकता है तथा इस पर मुकदमा चलाया जा सकता है, यह ठेके (Contracts) कर सकता है तथा अपने नाम से सम्पत्ति (Property) प्राप्त कर सकता है। अपने ही नाम से अपना व्यवसाय करने वाले निगमों को, ठेके करने के सम्बन्ध में तथा सम्पत्ति के क्रय-विक्रय के विषय में साधारण सरकारी विभागों की अपेक्षा आमतौर पर अधिक स्वाधीनता प्रदान की जाती है।

(४) पूँजी का प्रबन्ध करने के लिए अथवा घाटों की पूर्ति के लिए किये जाने वाले विनियोजनों (Appropriations) के अतिरिक्त, एक सरकारी निगम की वित्तीय व्यवस्था आमतौर पर स्वतंत्र रूप से की जाती है। यह राजकोष (Treasury) अथवा जनता से उधार लेकर तथा वस्तुओं व सेवाओं की विक्री से होने वाली आय के द्वारा धन प्राप्त करता है। अपनी आमदनियों का प्रयोग तथा पुनः प्रयोग करने का इसे अधिकार होता है।

(५) यह साधारणतया सरकारी निधियों के खर्च पर लागू होने वाली अधिकांश नियामकीय तथा प्रतिबन्धात्मक सविधियों (Statutes) से मुक्त रहता है।

(६) यह सामान्यतः निगमेतर अभिकरणों (Non-corporate agencies) पर लागू होने वाले नजद, लेखाकन (Accounting) तथा लेखा परीक्षण (Audit) सम्बन्धी कानूनों एवं कार्यविधियों (Procedures) से नहीं बचा होता।

(७) “अधिकांश स्थितियों में, सरकारी निगम के कर्मचारी सिविल सेवक नहीं होते। उनकी भर्ती करने तथा पारिश्रमिक या वेतन देने का कार्य उन शर्तों व दशाओं

के अनुसार किया जाता है जिनका निर्धारण निगम स्वयं करता है।<sup>1</sup> सरकारी निगमों के विषय में लिखते हुए सन् १९३१ में हर्बर्ट मोरीसन (Herbert Morrison) ने कहा कि "हम निगमों के रूप में सरकारी स्वामित्व, सरकारी उत्तरदायिता (Accountability) और लोकहित के लिए किये जाने वाले व्यावसायिक प्रबन्ध (Business management) का एक सम्मिश्रण प्राप्त करने का प्रयास कर रहे हैं।"<sup>2</sup>

भारत ने दामोदर घाटी (Damodar Valley) जैसे नदी घाटी प्रायोजनाओं (River valley projects) तथा वायु परिवहन व वीमे आदि के संचालन के लिये सरकारी निगमों का आश्रय लिया है, और इन सभी निगमों में वे सिद्धान्त स्थूल रूप से पाये जाते हैं जिनका ऊपर उल्लेख किया गया है, यद्यपि इसमें कोई मन्देह नहीं कि प्रायोजनाओं की कुछ विविष्ट आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए निगमों का निर्माण करने वाले अधिनियमों (Acts) में कुछ विशेष रद्दोदल अथवा समायोजन (Adjustments) अवश्य किये गये थे। अब हम दामोदर घाटी निगम (Damodar Valley Corporation) के ढाँचे का अध्ययन करते हैं। इसकी रचना सन् १९४८ में व्यवस्थापिका (Legislature) के एक अधिनियम द्वारा की गई थी। इसके चेयरमैन तथा सदस्यों की नियुक्तियाँ (पश्चिमी बंगाल व बिहार, दोनों भागीदार सरकारों के परामर्श से) केन्द्र सरकार (Central Government) द्वारा की जाती हैं तथा व्यक्तिगत कमियों के कारण अथवा यदि वे अन्य किसी प्रकार से अनुपयुक्त (Un-suitable) हों तो केन्द्र सरकार द्वारा ही उन्हें अपने पदों से हटाया भी जा सकता है। इसके सचिव (Secretary) तथा वित्तीय सलाहकार (Financial Adviser) की नियुक्ति भी केन्द्र सरकार द्वारा की जाती है। निगम स्वयं अपनी निधि (Fund) होती है जिसमें निगम की सभी प्राप्तियाँ (Receipts) ले जाई जाती हैं तथा जिसमें से निगम की सभी आमदनियाँ (Payments) की जाती हैं। प्रत्येक भागीदार सरकार निगम द्वारा निर्धारित तिथियों पर पूँजी का अपना भाग उसको देने की व्यवस्था करती है, और यदि कोई भी सरकार निर्धारित तिथियों पर पूँजी का अपना हिस्सा देने में असफल रहती है तो निगम को यह अधिकार होता है कि उस घाटे की पूर्ति के लिये वह सम्बन्धित सरकार के दायित्व पर ऋण ले सके। केन्द्र सरकार की स्वीकृति से निगम खुले बाजार (Open market) में भी धन उधार ले सकता है। यह आवश्यक है कि इसका बजट तथा वार्षिक प्रतिवेदन (Annual Reports) प्रत्येक वर्ष केन्द्र तथा राज्य सरकारों के सन्मुख प्रस्तुत किये जायें। निगम के लेखे (Accounts) रखने तथा लेखा-परीक्षण (Auditing) करने का कार्य उस रीति के अनुसार किया जाता है जोकि महालेखा-परीक्षक (Auditor General) के परामर्श से निर्धारित किया जाता है। अपने कार्यों के निष्पादन के समय नीति

1 United Nation's Publication, *op. cit.*, p. 9

2 Herbert Morrison, *Socialization and Transport* 1933, p. 149

सम्बन्धी प्रश्नों के सम्बन्ध में निगम का मार्ग-दर्शन उन अनुदेशों (Instructions) के द्वारा किया जाता है जोकि केन्द्र सरकार द्वारा इसे दिये जाते हैं और केन्द्र सरकार तथा निगम के बीच यदि इस सम्बन्ध में कोई विवाद उठ खड़ा होता है कि अमुक प्रश्न नीति सम्बन्धी प्रश्न है या नहीं, तो उसमें केन्द्र सरकार का निर्णय अन्तिम माना जाता है। किन्तु निगम तथा किसी भी भागीदार सरकार के बीच उत्पन्न होने वाला कोई भी विवाद अथवा झगड़ा भारत के मुख्य न्यायाधिपति (Chief Justice) द्वारा नियुक्त एक पंच (Arbitrator) को सौंप दिया जाना चाहिये। अधिनियम की इन धाराओं (Provisions) में, नीति पर सरकारी नियन्त्रण रखने का तथा प्रबन्ध सम्बन्धी स्वायत्तता (Autonomy) निगम के ही हाथों में छोड़ देने का द्विमुखी उद्देश्य बिल्कुल स्पष्ट है। विधेयक (Bill) पर वाद-विवाद के समय इस सम्बन्ध में सरकार ने आश्वासन भी दिये। इस सम्बन्ध में यहाँ विधेयक के तत्कालीन कार्य-भारी (Incharge) मन्त्री द्वारा दिये गये केवल एक ही आश्वासन का उल्लेख करना पर्याप्त होगा और वह यह कि, 'केन्द्र सरकार की यह बिल्कुल इच्छा नहीं है कि वह निगम के दिन प्रतिदिन के प्रशासन में हस्तक्षेप करे, यदि सरकार की यही इच्छा होती तो हम दा० धा० नि० (D V C) को तत्काल ही सरकार का एक विभाग (Department) बना सकते थे। हम दा० धा० निगम का एक कार्यभारी मन्त्री नियुक्त कर सकते थे परन्तु ऐसा नहीं किया गया।'<sup>1</sup>

परन्तु सरकारी निगम, सफलतापूर्वक कार्य करने का एक बड़ा कठिन रास्ता है क्योंकि इसमें नियन्त्रण तथा स्वायत्तता के बीच सन्तुलन कायम रखा जाता है और यह एक बड़ा कठिन तथा टेढ़ा कार्य है। ब्रिटेन, फ्रांस तथा संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे पश्चिमी देश भी स्वयं अभी किसी भी प्रकार इस बात से निश्चित नहीं हो सके हैं कि स्वायत्तता तथा नियन्त्रण के बीच उन्होंने जो सन्तुलन स्थापित किया है वह सर्वोत्तम सम्भव है। यह अभी भी एक विवादग्रस्त समस्या है। इस बात से प्रत्येक सहमत है कि सरकारी निगमों पर नियन्त्रण होना चाहिये जिससे कि वे राज्य के अन्दर ही एक राज्य (State) न बन जाए अथवा वे सरकार की एक शीर्षहीन चतुर्थ शाखा (A headless fourth branch of government) न बन जायें। निगम को मिलने वाली स्वायत्तता (Autonomy) उन 'विशेषाधिकारों' (Immunities) पर निर्भर होगी जो उसका निर्माण करने वाले विशेष कानून ने उसको प्रदान किये हैं, तथा उस देशविशेष में प्रचलित रूढ़ियों व रिवाजों पर निर्भर होगी। एक निगम के लिये उस सरकार से अपनी स्वायत्तता की रक्षा करना तो बड़ा कठिन होगा जिसने कि 'निगम को कठिनाइयों में डालने व दवाने का ही निश्चय कर लिया हो—जब तक कि वह सरकार ही इनकी कमजोर, असंगठित तथा शक्तिहीन न हो कि वह स्वयं अपनी बनाई हुई संस्थाओं पर अपनी सत्ता खो बैठी हो।

दामोदर घाटी निगम के निर्माण के समय सर्वोत्तम श्रद्धावली प्रयोग किये जाने के बावजूद, निगम द्वारा वास्तव में उपभोग की जाने वाली व्यावसायिक स्वतन्त्रता की मात्रा अत्यधिक सीमित रही है। वित्त मन्त्रालय (Ministry of Finance) द्वारा इसका सूक्ष्म निरीक्षण किये जाने के कारण, इसको अपने अधिकांश सौदों अथवा व्यवहारों के लिये सरकार की स्वीकृति लेनी पड़ती है, तथा सरकार के उस वित्तीय सलाहकार की आलोचनात्मक तथा बहुधा असहमति-पूर्ण दृष्टि के अन्तर्गत कार्य करना पड़ता है जोकि अपनी असहमति प्रकट किये गये उसके निर्णयों को पुष्टि अथवा अस्वीकृति के लिये राजनैतिक अधिकारियों के पास भेज सकता है। यहाँ तक कि उन प्रायोजनाओं (Projects) को भी, जोकि निगम के अत्यन्त सुयोग्य इंजीनियरों द्वारा तैयार की जाती हैं, कार्यान्वित करने में पूर्व नीनों भागीदार सरकारों के इंजीनियरिंग विभागों के लोह-पजों में से गुजरना होता है। "किसी भी कार्य को करने से पहले ली जाने वाली स्वीकृतियों एवं अनुमोदनों की अट्ठाधत्त, अनुमानों की अत्यधिकता, विस्तृत छिन्न-भिन्न अनुमानों तथा पृथक् प्रायोजनाओं के लिये वित्तीय औचित्य (Justifications) में ऐसा प्रतीत होता है कि स्वायत्तता के कार्य को सीमित बना दिया है।"<sup>1</sup> परिणामस्वरूप "निगम का उतिहास अग्रचिन्तात्मक प्रसंगों की एक श्रृंखला के सदृश प्रतीत होता है जिसमें कि निगम को अपनी अधिकांश शक्ति अपनी स्वायत्तता को कायम रखने में ही लगानी पड़ी और उगमें भी उसे कम ही सफलता मिली।"<sup>2</sup> सब बातों को छोड़, यदि किसी ऐसे उदाहरण की आवश्यकता हो कि एक स्वायत्तशासन प्राप्त निगम के साथ किंग प्रकार व्यवहार नहीं किया जाना चाहिये तो यह दृष्टान्त ऐसा ही उदाहरण प्रस्तुत करता है।"<sup>3</sup>

वास्तव में, केवल उन स्थितियों को छोड़कर जहाँ कि स्पष्ट रूप में उनकी आवश्यकता सिद्ध होती हो, सरकारी निगमों की स्थापना नहीं की जानी चाहिये। उनके कार्यों की यथासंभव ठीक-ठाक व्याख्या की जानी चाहिये और जिन मन्त्रियों (Ministers) के क्षेत्र में वे स्थित हो उनके साथ निगमों के सम्बन्धों का स्पष्टीकरण विशेष रूप से किया जाना चाहिये। नियन्त्रण को न्यूनतम मूल केन्द्रों पर केन्द्रित कर दिया जाना चाहिये परन्तु सफल सरकारी निगमों द्वारा 'आधिपत्य स्थापन' (Empire building) के विरुद्ध सुरक्षा की पर्याप्त व्यवस्थाएँ भी की जानी चाहिये। सरकार को नियत समयों पर सरकारी निगमों के स्वरूप का विस्तृत सिंहावलोकन करते रहना चाहिये जिससे कि इनको विकामोन्मुक्त अर्थ-व्यवस्था वाले देश की परिवर्तित आवश्यकताओं के अनुरूप बनाने के विषय में आवश्यकता हुआ जा सके, अन्यथा तो, ये सस्थाएँ गतिशील समाज की आवश्यकताओं के लिये अनुपयुक्त तथा गतिशील व स्थिर बन जायेंगी।

1 N C B R Chaudhry, Problems of D V C In B B Majumdar, Problems of Public Administration in India, Patna 1953, p 111

2 A D Gorwala, op cit p 33

3 A D Gorwala, Ibid, p 34

### (३) सयुक्त पूंजी कम्पनी (Joint Stock Company)

भारत ने वाणिज्यिक उद्यमों (Commercial enterprises) के प्रबन्ध के लिये भारतीय कम्पनी विधि (Indian Company Law) के अन्तर्गत पूंजीकृत (Registered) सयुक्त पूंजी कम्पनियों का विस्तृत उपयोग किया है, जैसे कि सिन्ट्री फर्टीलाइजर्स एण्ड केमिकल्स (प्राइवेट) लिमिटेड, हैवी इलेक्ट्रोकेल्स (प्राइवेट) लिमिटेड, हिन्दुस्तान मैशीन टूल्स (प्राइवेट) लिमिटेड, भारत इलेक्ट्रोनिक्स (प्राइवेट) लिमिटेड, हिन्दुस्तान केविल्स (प्राइवेट) लिमिटेड, नेगनल इन्स्ट्रूमेंट्स (प्राइवेट) लिमिटेड, हिन्दुस्तान इन्सैक्ट्रीसाइड्स (प्राइवेट) लिमिटेड, नहान फाउन्डी (प्राइवेट) लिमिटेड, हिन्दुस्तान हाउसिंग फैक्ट्री (प्राइवेट) लिमिटेड आदि ।

सयुक्त पूंजी कम्पनी की सम्पूर्ण पूंजी भारत सरकार द्वारा प्रदान की जाती है और यह एक या दो पदाधिकारियों (Officials) के नाम से रखी जाती है क्योंकि एक प्राइवेट लिमिटेड कम्पनी की स्थापना के लिये कम से कम दो हिस्सेदारों (Shareholders) की आवश्यकता होती है । इन कम्पनियों के विस्तृत सघ स्मृति-पत्र (Memoranda of Association) तथा सघ विधान-पत्र (Articles of Association) होते हैं जिनमें सयुक्त पूंजी लिमिटेड कम्पनी के हिस्से (Shares) के अन्तरण (Transfer) की तथा साधारण सभाओं (General meetings) की व्यवस्थाएँ और अन्य सभी आवश्यक बातें दी होती हैं । इन कम्पनियों के निर्देशक मण्डल (Board of Directors) सरकार द्वारा मनोनीत (Nominate) किये जाते हैं और ये मण्डल एक सामान्य प्रतिरूप के होते हैं । एक चेयरमैन (Chairman) होता है जोकि आमतौर पर किसी विशिष्ट उद्योग के कार्यभारी (Incharge) मन्त्रालय (Ministry) का सचिव (Secretary) होता है । इसमें स्थायी रूप से एक अधिकारी (Officer) होता है जोकि वित्त मन्त्रालय से लिया जाता है तथा सयुक्त सचिव (Joint secretary) की श्रेणी का होता है । एक या दो ऐसे अन्य मन्त्रालयों के भी पदाधिकारी होते हैं जोकि किसी विशिष्ट उद्यम की कार्य प्रणाली से घनिष्ट रूप से सम्बन्धित होते हैं । ये सभी निर्देशक (Directors) पदेन (Ex-officio) होते हैं, अतः इनकी नियुक्तियों में से किसी के भी स्थानान्तरण (वदली) का स्वतः मतलब होता है निर्देशक-मण्डल में परिवर्तन । इन सभी मण्डलों (Boards) में कुछ गैर-सरकारी व्यक्तियों (Non-officials) का भी लघुमिश्रण होता है जिनमें एक या दो व्यवसायी (Businessmen) होते हैं और कभी-कभी एक श्रमिक नेता (Labour leader) । परन्तु निर्देशक मण्डल में सरकारी अधिकारियों का ही आधिपत्य रहता है । हमारे मन्त्रालय उद्यमों का यह एक गम्भीर दोष है । भारत इलेक्ट्रोनिक्स (प्राइवेट) लिमिटेड में, एक पदाधिकारी चेयरमैन है, आठ निर्देशक हैं जिनमें से छह सरकारी

जो सरकारी पदाधिकारियों की प्रधानता बनी रहती है वह ही कम्पनियों में लोच-शीलता के अस्तित्व के बारे में सन्देह उत्पन्न करती है। जैसा कि लोकसभा (Lok Sabha) की अनुमान समिति (Estimates Committee) ने कहा है कि "वास्तविकता यह है कि भारतीय कम्पनियाँ न्यूनाधिक रूप में सरकारी विभागों का ही विस्तारमात्र हैं और इनका संचालन इधर-उधर कुछ छोटे-मोटे परिवर्तनों के साथ लगभग उन्हीं के स्वरूप के अनुसार किया जाता है।"<sup>1</sup> सिन्ध्री कारखाने के भूतपूर्व मुख्य इंजीनियर मि० बेन्सन गिल्स (Benson Gyles) ने भी इस बात की पुष्टि की। जिन्होंने शिकायत की कि "प्रबन्ध निर्देशक (Managing Directors) तथा मन्त्रालय के बीच प्रचलित कार्य का आदान-प्रदान किया जाता है, और यह कि वित्त (Finance), ज्येष्ठता (Seniority) तथा पदोन्नति (Promotion) से सम्बन्धित अनेक सरकारी नियम आपसे-आप कम्पनी में लागू हो जाते हैं।"<sup>2</sup>

कम्पनी के आकार की प्रबन्ध-व्यवस्था की स्थापना करने का एक व्यावहारिक कारण यह है कि निगम के मुकाबले एक कम्पनी की स्थापना करना सरल है। एक कम्पनी की स्थापना करने के लिये तो भारतीय कम्पनी विधि (Indian Company Law) के अन्तर्गत उसको पंजीकृत (Registered) मात्र कराना होता है परन्तु एक निगम के निर्माण के लिए ससद को एक विशेष विधि का निर्माण करना होता है। इस प्रकार, निगम के निर्माण के लिए ससदीय विधानीकरण (Parliamentary enactment) की सम्पूर्णा कठिन कार्यविधि (Procedure) पूरी करनी होती है। सरकार की क्रियाओं के विस्तार के इस युग में यह बड़ा कठिन है कि प्रत्येक प्रकार के उद्योग (Industry) के लिए निगम का निर्माण करने के हेतु अधिनियम (Act) के बनाने की प्रतीक्षा की जाए।

परन्तु इस लाभ का यह अर्थ नहीं है कि किसी भी कम्पनी को ससदीय नियन्त्रण से मुक्त कर दिया जाय। इटली में यही हुआ, जहाँ कि, प्रोफेसर रोसी (Rosi) के अनुसार, लोकहित के संरक्षण के लिए आवश्यक सभी प्रकार के प्रभावशाली नियन्त्रण को खोकर कार्य की स्वाधीनता कायम की गई।<sup>3</sup>

इस प्रकार, सरकार को यह बात स्पष्ट रूप से समझ लेनी चाहिए कि एक सरकारी कम्पनी ठीक एक 'सामान्य कम्पनी' (Ordinary company) के सदृश नहीं होती। सरकार को इस बात का ध्यान रखना चाहिये कि व्यवस्थापिका सभा (Legislature) तथा जनता को कम्पनी के कार्यों के बारे में, वार्षिक प्रतिवेदनों (Reports) के द्वारा, जानकारी मिलती रहनी चाहिये, इसके हिमाचल-किताब की

1 Estimates Committee Ninth Report 1953-54, Administrative, Financial and other Reforms, Lok Sabha, Secretariat New Delhi, p 16

2 T Benson Gyles Organization and Management of Sindri Fertilizers Ltd., prepared for the Government of India, Technical Assistance Programme U N New York, 1955 (Mimeographed) pp 6-7

3 Einar Bye and Rossi Nationalization in France and Italy, p 244

मिन्विद्या स्टीम नेवीगेशन कम्पनी लिमिटेड साझीदार (Partners) हैं। कम्पनी की अधिकृत पूँजी (Authorised Capital) १० करोड़ रुपये है। कम्पनी की कुल जारी पूँजी (Issued Capital) ४५२ ७५ लाख रु० बैठती है जिसमें कि भारत सरकार के ३४८६४ लाख रुपये के शेयर हैं। १०४ ११ लाख रुपये के मूल्य के शेष शेयर सिन्विद्या के हैं।

मिश्रित उद्यमों में सरकार उद्यम के नियन्त्रण तथा निरीक्षण के अधिकार सुरक्षित रखती है। ऐसी कम्पनियों पर नियन्त्रण रखने के लिए सरकार बहुधा निम्न उपायों का प्रयोग करती है। सरकार या तो बोर्ड के चेयरमैन की अथवा अधिकांश सदस्यों की नियुक्ति का अधिकार स्वयं ले सकती है। हिन्दुस्तान शिपयार्ड (Hindustan shipyard) के मामले में, राष्ट्रपति को चेयरमैन, प्रबन्ध-निर्देशक (Managing Director) तथा छ अन्य निर्देशकों की नियुक्ति का अधिकार प्राप्त है। अन्य चार निर्देशक अर्थात् कुल सख्या के एक तिहाई सिन्विद्या द्वारा मनोनीत किये जाते हैं। सरकार शेयरों के हस्तान्तरण पर तथा कम्पनी के लाभों के वितरण पर प्रतिबन्ध लगा सकती है। सरकार लेखा-परीक्षकों (Auditors) की नियुक्ति का अधिकार भी स्वयं ले सकती है। हिन्दुस्तान शिपयार्ड के मामले में उधार लेने, डिबेंचर (Debentures) जारी करने व कम्पनी के समापन (Winding up) आदि पर सरकार का ही नियन्त्रण रहता है।

“मिश्रित व्यवस्था के समर्थकों का यह कहना है कि यह व्यवस्था राज्य को इस योग्य बनाती है कि वह उन गैर-सरकारी व्यवसायियों के अनुभव का लाभ उठा सके जो कि मिश्रित निगमों के निर्देशक मण्डलों के सदस्य होते हैं, इसके कार्यों के प्रबन्ध में लचीलापन पाया जाता है जिससे संचालन में सफलता की सम्भावना रहती है, और यह कि आवश्यक पूँजीगत निधियों की पूर्ति के लिए यह आशिक रूप से गैर-सरकारी स्रोतों से धन प्राप्त करती है।”<sup>1</sup>

यह सत्य है कि, सम्पूर्ण रूप में, सिविल सेवकों के मुकाबले व्यवसायी (Businessmen) अधिक व्यावसायिक ज्ञान का प्रदर्शन करते हैं—यद्यपि यह भी ठीक है कि राज्य के साथ किये जाने वाले अपने व्यवहारों में उन्होंने सदा ही मार्वाजनिक उत्तरदायित्व की एक गंभीर कमी का प्रदर्शन किया है,—और मिश्रित निगम निजी व्यावसायिक हितों तथा उन सरकारी प्रतिनिधियों को, जिनकी नियन्त्रणकारी आवाज होती है, एक साथ मिलाता है जिससे कि उद्योगों का प्रबन्ध व्यावसायिक निपुणता के साथ किया जा सके। इसके अतिरिक्त, एक मिश्रित कम्पनी अपनी पूँजीगत आवश्यकताओं की मनुष्य के लिए सरकारी तथा गैर-सरकारी दोनों ही प्रकार की निधियों (Funds) पर भरोसा कर सकती है।

इस सम्बन्ध में एक बात का अवश्य ध्यान रखना चाहिये। निजी व्यवसाय का उद्देश्य होता है अधिकतम लाभ प्राप्त करना, किन्तु यह आवश्यक नहीं है कि

सरकारी उद्यम उद्देश्य भी वही हो। यह सम्भव हो सकता है कि एक मिश्रित उद्यम में वजाए सबसे अच्छी के, दोनों ही पक्षों की सबसे सगव बातें आजाये, क्योंकि लोक सेवा (Public service) तथा अधिकतम लाभ कमाने की प्रेरणाओं का परस्पर कोई मेल नहीं बैठता।

## (५) संचालन ठेका (The Operating Contract)

सरकारी उद्यम का चलावने की अन्तिम विधि संचालन-ठेके की है। इस सम्बन्ध में रगून मेमिनार के लेख-पत्र में कहा गया था कि "सरकारी उद्यमों के प्रशासन की एक अपभ्रान्त नई विधि है संचालन ठेका। सरकारी उद्यम का प्रबन्धन के लिए सरकार किसी स्थापित प्राइवेट कम्पनी के साथ ठेका करती है और ठेकेदार (Contractor) द्वारा व्यय की जाने वाली समस्त लागत की श्रदायगी का वायदा करती है। ठेकेदार जो उसी सेवाओं के लिए एक "निश्चित शुल्क" (Fixed fee) के रूप में मुआवजा दिया जाता है। इस शुल्क या निर्धारण ठेके की शर्तों के अन्तर्गत बातचीत द्वारा किया जाता है। यह ठेका प्रबन्धन-ठेका (Management contract) कहलाता है और उसके अन्तर्गत प्रबन्धन करने वाली कम्पनी को उसके मुकाबले कम स्वाधीनता प्राप्त होती है जितनी उसे निजी अथवा गैर-सरकारी रूप में उद्यम का संचालन करने की स्थिति में प्राप्त होती। ठेकेदार कम्पनी को उस बात का पूर्ण अधिकार दिया जाता है कि वह कर्मचारियों को नियुक्ति कर सके या उन्हें हटा सके, क्षतिपूर्ति (Compensation) की दरों का निर्धारण कर सके, सामग्री तथा साज-सामान खरीद सके, काय-संचालन की नीतियाँ निर्धारित कर सके आदि-आदि। सरकारी अधिकरणों पर लागू होने वाली सविधियाँ (Statutes) ठेकेदार कम्पनी पर लागू नहीं होती, उसके द्वारा रगे जाने वाले कर्मचारियों को सरकारी कर्मचारी नहीं माना जाता। इस प्रकार में, ठेकेदार उद्यम का संचालन बहुत हद तक उसी प्रकार करने में समर्थ हो जाता है जिस प्रकार कि वह तब करता जबकि यह कम्पनी उसकी निजी कम्पनी की एक सहायक होती।"<sup>1</sup>

यदि अन्य बातों में ऊपर 'लौचशीलता' (Flexibility) ही वाछनीय है तो उसको प्राप्त करने का तरीका यही है। उसमें प्रयत्नों में, नियोजन में तथा कर्मचारियों की नियुक्ति में उसमें भी अधिक मात्रा में लौचशीलता आ जाती है। जितनी कि आमतौर पर एक सरकारी निगम में पाई जाती है। परन्तु एक अन्यन्त महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि सरकार उस बात में कैसे आश्वस्त हो सकती है कि ठेकेदार जिसे कि 'लागत जमा' (Cost plus) के आधार पर श्रदायगी की जाती है, यथेष्ट कुशलता तथा मितव्ययता से कार्य सम्पन्न कर रहा है? उस बात में निश्चित होने के लिये, कि उद्यम को दिये गये सामान्य निर्देश सरकारी नीति की प्रचलित

विचारधाराओं के अनुरूप हैं, सरकार किस प्रकार उद्यम में हस्तक्षेप कर सकती है ? इन प्रश्नों का कोई भी ऐसा उत्तर नहीं मिला है जिससे कि किसी निष्कर्ष पर पहुँचा जा सके ।

ठेके के इस रूप से कितनी कठिनाइयाँ उत्पन्न हो सकती हैं यह हिन्दुस्तान मशीन टूल्स लिमिटेड तथा हिन्दुस्तान शिपयार्ड लिमिटेड के प्रारम्भिक इतिहास से प्रकट है । इनमें से प्रथम उद्यम की स्थापना के लिये भारत सरकार ने मैसर्स ओरलिकन (Messrs Oerlikon) नामक स्वीडन की फर्म से एक करार (Agreement) किया अनेक कारणोंवश काम में देरिया हुई और उद्यम में कुशलता तथा मितव्ययता की कमी के कारण कोलम्बो योजना के मशीन यन्त्र विशेषज्ञ को इसकी गम्भीर आलोचना करनी पड़ी । हिन्दुस्तान मशीन टूल्स पर प्रकाशित अपने प्रतिवेदन (Report) में लोकसभा की अनुमान समिति (Estimates Committee) ने यह कहा कि इस बात का निश्चय करने में ही कई माह की देर कर दी गई कि किस प्रकार के खराद (Lathes) का निर्माण होना चाहिये और 'मैसर्स ओरलिकन द्वारा की जाने वाली यह एक ऐसी गम्भीर भूल थी' जिनको समाप्त किया जा सकता था । समिति ने प्रारम्भिक ठेके की ही आलोचना की और कहा कि ठेका स्वीडन की फर्म के अधिक अनुकूल था क्योंकि 'फर्म की निर्दिष्ट कमियों के लिये आंशिक रूप से सरकार को भी उत्तरदायी बना दिया गया था ।'<sup>1</sup>

हिन्दुस्तान शिपयार्ड के मामले में, जिसने कि अत्यन्त धीमी गति में कुछ बहुत महंगे जहाजों का निर्माण किया, समिति ने यह मत व्यक्त किया कि "French Societe Anonyme des Ateliers et-Chantiers de la Loire नामक ठेकेदार फर्म ने इतने गलत रूप में काम किया कि उससे हानियों की वसूलयावी करने के लिये सरकार को कार्यवाहियाँ करनी पड़ी ।"<sup>2</sup>

एक कम विकसित देश को अपने विकास कार्यक्रमों के लिये विदेशी फर्मों के साथ ठेकेदार के करार (Agreements) तो करने ही चाहियें । परन्तु हिन्दुस्तान मशीन टूल्स तथा हिन्दुस्तान शिपयार्ड के इतिहास की पुनरावृत्ति को रोकने के लिये यह अत्यन्त आवश्यक है कि ठेकेदार फर्म को उद्यम की केवल प्रबन्ध-व्यवस्था ही नहीं करनी चाहिये अपितु उसमें ठोस मात्रा में पूँजी भी लगानी चाहिये । यदि उद्यम में आंशिक रूप से ठेकेदार फर्म की पूँजी भी लगी है तो 'संचालन ठेके' की व्यवस्था नफ़तापूर्वक कार्य कर सकती है । सेमिनार में ठीक ही कहा गया कि "संचालन ठेके की इस व्यवस्था के—जिसकी सामान्यतः एक अस्थायी हल के रूप में निश्चित उद्देश्य के साथ चुना जाना है—लाभों, हानियों तथा उचित उपयोगों के बारे में और अधिक अध्ययन किये जाने की आवश्यकता है ।"<sup>3</sup>

1 14th Estimates Committee Report 1954-55, pp 6-7.

2 *Id* 1, 34

3 United Nations Publication, *op cit*, p 16

वास्तव में, सगठन की उन सभी किस्मों के बारे में 'अधिक अध्ययन' किया जाना चाहिये जिनकी इस अध्ययन में विवेचना की गई है। जैसा कि द्वितीय पच-वर्षीय योजना में कहा जा चुका है, कि "सगठन के विभिन्न रूपों के सापेक्षिक (Relative) लाभों के सम्बन्ध में कोई स्पष्ट मत प्रकट किये जाने में पूर्व अधिक अनुभव की आवश्यकता है।"<sup>1</sup>

यह बात अवश्य दृष्टिगत रखनी चाहिये कि सभी देशों और सभी परिस्थितियों के लिये सरकारी उद्यमों के प्रशासन के लिये सगठन का कोई भी एक स्वरूप सर्वोत्तम नहीं है। किसी भी विशिष्ट उद्यम के लिये सगठन के स्वरूप का चुनाव करते समय सभी तत्वों पर विचार किये जाने की आवश्यकता है, जैसे कि कार्य की प्रकृति, संचालन तथा वित्तीय आवश्यकताएँ, राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था पर पड़ने वाला दबाव, क्रियाओं की किस्में, जनता का राजनैतिक दृष्टिकोण, और सुयोग कर्मचारी वर्ग की उपलब्धता। केवल सैद्धान्तिक अथवा अव्यावहारिक रूप में हम सगठन के किसी भी एक स्वरूप पर ही जमे नहीं रह सकते। अभी तो हम एक प्रयोगावस्था (Experimental stage) में हैं अतः हम अधिक कठोर अथवा दृढ़ नहीं बन सकते। इसके अतिरिक्त, विदेशों का अनुभव हमारे लिये अधिक सहायक नहीं हो सकता। सगठन का स्वरूप कोई ऐसी चीज नहीं है जिसका आयात किया जा सके। सगठन के किसी भी विशेष रूप (Form) की सफलता उस देश में पाई जाने वाली दशाओं पर निर्भर होगी। हमें इस मामले में अन्य देशों द्वारा प्राप्त किये गये अनुभव एवं ज्ञान की नकल करने का प्रयत्न नहीं करना चाहिये। हमें ऐसी किसी गलत धारणा को भी अपने मन से निकाल देना चाहिये जोकि विभिन्न व्यक्तियों के मन में सामान्यन उत्पन्न हो जाया करती है। किसी भी उद्यम की सफलता अनिवार्य रूप से प्रबन्ध-व्यवस्था की किस्म पर ही निर्भर नहीं होती। यह हो सकता है कि एक सरकारी निगम अथवा कम्पनी उद्यम में अकुशलता, रिश्वतखोरी और भाई भतीजावाद (Nepotism) उत्पन्न कर दे। यदि किसी विशिष्ट उद्यम में कुछ गलत काम हुआ है तो निगम अथवा कम्पनी की किस्म की प्रबन्ध-व्यवस्था के बारे में निराश न होना चाहिये। उन कारणों की खोज करने का प्रयत्न करना चाहिये जो अकुशलता के लिये उत्तरदायी हों। एक ही तत्व पर आधारित व्याख्या से तो गलत निष्कर्ष निकलेंगे और भ्रामक निर्णय किये जायेंगे।

### सरकारी उद्यम पर मन्त्रीय नियन्त्रण

#### (Ministerial Control over State Enterprise)

अब हम सरकारी निगमों के सम्बन्ध में मन्त्रियों (Ministers) की शक्तियों (Powers) की विवेचना करेंगे।

मन्त्रियों के हाथ में सरकारी उद्यमों पर नियन्त्रण की कुछ शक्तियाँ सौंप देने की आवश्यकता सभी जगह स्पष्ट रूप से अनुभव की गई है। केवल मन्त्रीय

निर्देशो (Ministerial directives) के द्वारा ही उद्यमों को प्रचलित सरकारी नीति की आवश्यकताओं के अनुरूप बनाया जा सकता है और राष्ट्रीय योजना (National plan) के साथ उनका ताल-मेल बैठाया जा सकता है। यदि सरकारी उद्यमों पर मन्त्रियों द्वारा प्रभावशाली नियन्त्रण नहीं रखा जायेगा तो इनकी स्थापना के सभी सम्भावित लाभ प्राप्त नहीं हो सकेंगे, परिणामस्वरूप देश की अर्थ-व्यवस्था (Economy) के बारे में भ्रम उत्पन्न होगा जिसके कारण कम विकसित तथा आर्थिक दृष्टि से पिछड़े देश में सामाजिक अराजकता (Anarchy) उत्पन्न हो सकती है। परन्तु निगमों की स्वायत्तता (Autonomy) की समुचित सुरक्षा के लिये यह आवश्यक है कि मन्त्रीय नियन्त्रण अत्यन्त सीमित मात्रा में लागू किया जाये। इस सम्बन्ध में मूलभूत सिद्धान्त यह है कि कुछ उत्तरदायित्व अथवा नीति-निर्देशन का कार्य स्वयं संगठन पर ही छोड़ दिया जाए। “नियम रूप में, ये उद्यम तभी अधिक सफलता के साथ कार्य करते हैं जबकि मन्त्रीय नियन्त्रण सामान्य नीति (General policy) के मामलों तक ही सीमित रहता है।”<sup>1</sup>

निगमों द्वारा प्रबन्ध किये जाने वाले उद्यमों का मन्त्रियों के साथ जो सम्बन्ध होता है वह विभागीय प्रबन्ध वाले (Departmentally managed) सरकारी उद्यमों के सम्बन्ध से भिन्न होता है। निगमों को अपने आन्तरिक मामलों में हस्तक्षेप के विरुद्ध एक निश्चित मात्रा में स्वायत्तता प्राप्त होती है जबकि विभागों को ऐसी स्वायत्तता नहीं प्राप्त होती। विभाग (Department) एक अंग के रूप में पूर्णतया सरकार से साथ जुड़ा रहता है और वह कार्यपालिका के नियन्त्रण में मुक्त होकर किसी भी प्रकार की स्वायत्तता का कानूनी अधिकार के रूप में दावा नहीं कर सकता। मन्त्री विभागीय प्रबन्ध वाले सरकारी उद्यम के लिये पूर्णतया उत्तरदायी होता है अतः वह उन पर दिन प्रति-दिन का नियन्त्रण भी लगा सकता है। ऐसे उद्यमों के प्रशासन के सम्बन्ध में मन्त्री से कोई भी प्रश्न पूछा जा सकता है, उदाहरणार्थ, रेलवे मन्त्री से रेलों के देर से चलने अथवा उनमें अत्यधिक भीड़-भाड़ आदि के बारे में प्रश्न पूछे जा सकते हैं। चूंकि मन्त्री को अपने विभाग पर पूर्ण अधिकार प्राप्त होता है अतः अपने विभाग से सम्बन्धित प्रत्येक कार्य तथा किसी भी वान के लिये वह जवाबदेह होता है। परन्तु सरकारी निगमों की स्थिति में, कार्यभारी मन्त्री (Minister-in-charge) को केवल सीमित अधिकार ही प्राप्त होते हैं और वह केवल उन्हीं अधिकारों के सम्बन्ध में व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होता है।

अब हम सरकारी निगमों पर मन्त्रीय नियन्त्रण की मात्रा पर विचार करेंगे, चाहे वे निगम विशिष्ट सविधियों (Special Statutes) द्वारा बनाये गये हों अथवा भारतीय कम्पनी विधि (India Company Law) के अन्तर्गत उनका निर्माण किया गया हो। सरकारी निगम पर मन्त्रीय नियन्त्रण की स्थापना निम्नलिखित

उपायो में से किसी एक अथवा सम्मिलित रूप से कई उपायो द्वारा की जा सकती है (१) किसी उद्यम के शासन मण्डल (Governing board) और व्यवस्थापकों (Managers) की नियुक्ति करके, (२) सामान्य नीति सम्बन्धी निर्देश जारी करके, (३) विशिष्ट निर्देश (Directions) जारी करके, (४) कुछ विशेष श्रेणियों के कार्यों तथा नीतियों का अनुमोदन करके अथवा उनको रद्द करके, (५) अत्यावश्यक परिस्थितियों में, शासन-मण्डल के एक सदस्य के रूप में प्रबन्ध व्यवस्था में भाग लेकर, (६) निगम द्वारा सूचनायें तथा प्रतिवेदन (Reports) प्राप्त करने का अधिकार लेकर। अब हम इन अधिकारों पर एक-एक करके विचार करते हैं।

सर्वप्रथम, यह कि कार्यभारी मन्त्री को निगमों के शासन-मण्डल के सदस्यों की नियुक्ति का अधिकार प्राप्त होता है। सन् १९४८ के दामोदर घाटी निगम अधिनियम (D V C Act) की धारा ४ में कहा गया है कि “निगम के चेयरमैन तथा दो अन्य सदस्यों की नियुक्ति केन्द्र सरकार द्वारा की जायेगी ‘...’।” वायु निगम अधिनियम (Air Corporation Act) १९५३ की धारा ४ में यह व्यवस्था है कि “प्रत्येक निगम में केन्द्र सरकार (Central Government) द्वारा नियुक्त सदस्य होंगे जिनकी संख्या पांच से कम और नौ से अधिक नहीं होगी तथा इन सदस्यों में से एक को केन्द्र सरकार निगम का चेयरमैन नियुक्त करेगी।” निगमों का निर्माण करने वाले सभी अधिनियमों (Acts) तथा प्राइवेट लिमिटेड कंपनियों के सघ विधान-पत्रों (Articles of Association) में ऐसी धारायें पाई जाती हैं। राष्ट्रीय कोयला विकास निगम लिमिटेड (National Coal Development Corporation Ltd) के ७१ (१) सघ विधान-पत्र में यह व्यवस्था दी गई है कि “निर्देशक (Directors) राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये जायेंगे ‘...’।” हिन्दुस्तान शिपयार्ड में यह व्यवस्था है कि “राष्ट्रपति को चेयरमैन, प्रबन्ध-निर्देशक (Managing Director) तथा छ अन्य निर्देशकों की नियुक्ति करने का अधिकार है।” अन्य चार निर्देशक अर्थात् कुल संख्या के एक तिहाई सिन्धिया कंपनी द्वारा मनोनीत (Nominate) किये जाते हैं जो कि इस उद्यम में सरकार की साझेदार (Partner) हैं।

सरकार को मण्डल (Board) के सदस्यों (Members) की नियुक्ति का अधिकार प्राप्त होता है किन्तु उनकी कोई निश्चित योग्यतायें (Qualifications) नहीं दी हुई होती, हाँ सामान्यतः कुछ अयोग्यताओं (Disqualifications) का उल्लेख अवश्य किया होता है, उदाहरण के लिये, सन् १९४८ के दा० घा० नि० अधिनियम (D V C Act) की धारा ४ में यह व्यवस्था है कि “निम्न दशाओं में किसी भी व्यक्ति को निगम का सदस्य नियुक्त करने अथवा सदस्यता जारी रखने के अयोग्य माना जायेगा—(क) यदि वह केन्द्रीय अथवा प्रान्तीय विधान मण्डल का सदस्य हो अथवा (ख) यदि वह निगम के लिए किये जा रहे किसी भी ठेके अथवा कार्य में, प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से, अपना निजी स्वार्थ रखता हो। वह किसी भी

कम्पनी का हिस्सेदार (Shareholder) रह सकता है, मगर इस स्थिति में उसे अपने उन शेयरों की प्रकृति तथा मात्रा का पूर्ण विवरण सरकार को देना होगा। वायु निगम अधिनियम की धारा ४ (२) में यह व्यवस्था है कि ऐसे किसी भी आर्थिक हित अथवा अन्य किसी प्रकार के हित (Interest) को सदस्यता के लिये अयोग्य माना जायेगा जो कि सदस्य के रूप में किये जाने वाले उसके कार्यों को पक्षपातपूर्ण रीति से प्रभावित करे।

नियुक्ति का अधिकार (Power of appointment) मन्त्रियों के हाथों में दिया गया एक बड़ा महत्वपूर्ण अधिकार होता है परन्तु यह आश्चर्य की बात है कि इन उच्च पदों पर नियुक्तियाँ करने में उन्हें खुली छूट प्राप्त होती है क्योंकि नियुक्त होने वाले प्राथियों के लिये कोई निश्चित योग्यताये निर्धारित नहीं होती। यह हो सकता है कि इस अभाव के पक्ष में यह तर्क प्रस्तुत किया जाये कि विधान-मण्डल द्वारा बनाये गये अधिनियम में सदस्यों की योग्यताओं का उल्लेख करके सरकार के हाथ बाध देना अनावश्यक और, यहाँ तक कि, अवाञ्छनीय भी है। यह काम मंत्री पर ही छोड़ देना चाहिये कि वह अच्छे-अच्छे व्यक्तियों की तलाश करके उनकी नियुक्तियाँ कर दे जिससे कि इन पदों की नियुक्तियाँ वह केवल पिछले अनुभव एवं ज्ञान के आधार पर ही नहीं, अपितु भावी सम्भावनाओं को दृष्टिगत रख कर भी कर सके।

परन्तु मन्त्रियों को दी जाने वाली इस 'खुली छूट' में निहित खतरों की भी उपेक्षा नहीं की जानी चाहिये। यह भय प्रकट करना उचित ही है कि निश्चित योग्यताओं के अभाव में, यह सम्भव है कि नियुक्तियाँ अन्य बातों के आधार पर, जैसे कि राजनैतिक सरक्षण (Political patronage) के आधार पर, की जायें। सरक्षण की बुराई, जिसे अब समार के लगभग सभी सम्य देश मुक्त हैं, ऐसा प्रतीत होता है कि इस बड़े पैमाने के राष्ट्रीयकरण (Nationalization) से भारत में प्रवेश कर गई है। अनेक महत्वपूर्ण नियुक्तियों का उपहार मन्त्रियों के अपने अधिकार में होता है और नियुक्तार्थियों (Appointees) के चुनाव के विषय में वे किसी के प्रति भी उत्तरदायी नहीं होते। इस बारे में ससद (Parliament) में वे जो कुछ कहते हैं वह यही कि उन्होंने ऐसे सर्वोत्तम सम्भव व्यक्ति को नियुक्त किया है जिसे कि वे प्राप्त कर सके। इसके अतिरिक्त, प्रजातन्त्रीय सरकारें, चूँकि उन मतों (Votes) की मर्यादा पर आधारित होती हैं जिन्हें कि वे निर्वाचनों (Elections) में प्राप्त कर सकती हैं अतः वे दृढ़ता अपने तात्कालिक अनुयायियों अथवा मतदाताओं (Voters) को पुरस्कृत करने के कार्य की ओर ध्यान देना अपना दायित्व समझती हैं, और इसमें खतरा यह है कि उनकी माँगों को अधिक में अधिक मनुष्य करने की इच्छा में यह सम्भव हो सकता है कि उत्तरदायित्वपूर्ण ऊँचे पदों पर लोगों की नियुक्तियाँ करते समय उनकी योग्यताओं एवं अनुभव पर इतना ध्यान न दिया जाये जितना कि उनकी भूतकाल की राजनैतिक सेवाओं पर। इस प्रकार निगमों के कार्यालय "राजनैतिक पक्षपात" के

स्थान बन सकते हैं। पदाधिकारियों के उचित चुनाव के महत्व को अधिक बड़ा-बढ़ा कर नहीं कहा जा सकता और कुछ ऐसी उपयुक्त रोके लगानी ही पड़ती है कि जिनमें नियुक्त करने वाले प्राधिकारी (Appointing authority) नियुक्ति के इस अधिकार का दुरुपयोग न कर सकें। भारत में, जहाँ कि जातीयता, प्रान्तीयता, साम्प्रदायिकता तथा धार्मिक उन्माद की बुराईयाँ पहले से ही वर्तमान हैं, यह सम्भव हो सकता है कि नियुक्ति करने वाले प्राधिकारियों में य सामाजिक बुराईयाँ काफी मात्रा में पाई जायें। पक्षपात के इस खतरे के विरुद्ध सुरक्षा की व्यवस्था तो करनी ही होती है।

मन्त्रियों को यह भी अधिकार प्राप्त होता है कि वे शासन-मण्डल (Governing board) के निर्देशको अथवा सदस्यों को, विभिन्न अधिनियमों (Acts) में उल्लिखित कारणों के आधार पर, उनके पदों से हटा सकें जैसे कि काम करने से, इन्कार करने के कारण, कार्यवाहन की असमर्थता के कारण, अपने पद का दुरुपयोग करने के कारण, किसी सामान्य अनुपयुक्तता<sup>१</sup> (Unsuitability) के कारण अथवा अन्य किसी ऐसे कारण से जो कि पर्याप्त प्रतीत हो।<sup>२</sup> यह आशा की जाती है कि पदच्युति (Dismissal) के इस अधिकार का प्रयोग पूर्ण सावधानी के साथ किया जायेगा। यदि मनमानी पदच्युतियाँ की गईं तो उससे मण्डलों की कार्यकुशलता कम हो जायेगी। किसी भी कर्मचारी को कार्यकुशलता के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि उसे समुचित मात्रा में नौकरी की सुरक्षा प्रदान की जाये। इंग्लैंड में मन्त्रियों को मण्डलों के सदस्यों के सम्बन्ध में पदच्युति का यह अधिकार प्राप्त है। इस अधिकार का प्रयोग यार्कशायर विजली बोर्ड के चेयरमैन के मामले में किया गया था जिसे कि भवनों (Buildings) के लायसेंस लेने के नियमों को भंग करने के कारण जेल भेज दिया गया था। यह ठीक है कि जिस प्रकार नियुक्तियाँ राजनैतिक कारणों के आधार पर नहीं की जानी चाहियें, उसी प्रकार पदच्युतियाँ भी राजनैतिक बातों के आधार पर नहीं की जानी चाहियें।

दूसरे, मन्त्रियों को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वे सामान्य नीति (General policy) के मामलों पर निगमों को निर्देश जारी कर सकें। दा घा नि (D V C) के सम्बन्ध में यह आवश्यक है कि कार्यों के सम्पादन में नीति के प्रश्नों पर निगम का मार्गदर्शन ऐसे अनुदेशों (Instructions) द्वारा किया जाना चाहिये जो कि उसे केन्द्र सरकार से प्राप्त हो।<sup>३</sup> यदि किसी प्रश्न के सम्बन्ध में यह विवाद उत्पन्न हो जाये कि यह प्रश्न नीति का है या नहीं, तो उसमें केन्द्र सरकार का निर्णय अन्तिम होगा।<sup>३</sup> इसी प्रकार "नीति के प्रश्नों पर औद्योगिक वित्त निगम (Industrial Finance Corporation) का मार्ग-दर्शन ऐसे अनुदेशों द्वारा किया जाता

१ दामोदार घाटी निगम अधिनियम, धारा ५१

२ पुनर्वास वित्त प्रशासन अधिनियम, धारा ८

३ दा घा नि अधिनियम, धारा ४८

चाहिये जो कि उसे केन्द्र सरकार द्वारा प्राप्त हो।<sup>1</sup> दोनों वायु निगमो (Air Corporations) के सम्बन्ध में “केन्द्र सरकार दोनों में से किसी भी निगम को, उसके कार्यों के सम्पादन के विषय में, निर्देश (Directions) दे सकती है और निगमों को उन निर्देशों का पालन करना ही होगा।”<sup>2</sup> मंत्रियों को यह अधिकार होता है कि वे निगमों को निर्देश जारी कर सकें और निगम उन अनुदेशों का पालन करने को बाध्य होते हैं। यदि बोर्ड नीति के प्रश्नों पर मंत्रियों द्वारा दिये गये अनुदेशों का पालन करने में असफल रहते हैं तो मंत्री को यह अधिकार होता है कि वह बोर्ड को कार्यच्युत अथवा मुअत्तिल (Supersede) कर दे, सदस्यों तथा चेयरमैन को हटा दे और एक नये बोर्ड की नियुक्ति कर दे।

मंत्रियों को अनेक प्रकार की अनावश्यक विस्तृत बातों के सम्बन्ध में निर्देश नहीं जारी करने चाहियें, अन्यथा तो निगमों की स्वायत्तता (Autonomy) ही खतरे में पड़ जायेगी। मंत्रियों को अपने निर्देशों द्वारा निगमों के दिन-प्रति-दिन के आन्तरिक कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। इस उद्देश्य की पूर्ति के किये स्वस्थ परम्पराओं व प्रथाओं का विकास करना होगा। अच्छा तो यह होगा कि अनुदेश जारी करने से पहिले मंत्री बोर्ड के सदस्यों को अपने विश्वास में ले ले और उनसे परामर्श करने के पश्चात् ही निर्देश जारी करें। सन् १९५४ में अधिनियम की धारा ६ (३) के अन्तर्गत औद्योगिक वित्त निगम को एक निर्देश जारी किया गया था “जिसमें इस बात का पूर्ण विवरण सहित प्रतिवेदन (Report) सरकार के समक्ष प्रस्तुत करने को कहा गया था कि उसके द्वारा पृथक्-पृथक् व्यक्तियों को ५० लाख रु० से अधिक के ऋण कब-कब दिये गए। सरकार इस प्रकार के और भी निर्देश निगम को जारी करने का विचार कर रही थी कि (१) निगम द्वारा किसी भी ऐसे पक्ष (Party) को ऋण की स्वीकृति नहीं दी जानी चाहिए जहाँ कि सम्बन्धित पक्ष पहले ही तीन अवसरों पर उससे ऋण प्राप्त कर चुका हो अथवा जहाँ किसी पक्ष को दिये गए ऋण की कुल मात्रा १ करोड़ रु० से अधिक हो चुकी हो किन्तु यदि इसके लिए सरकार की पूर्व अनुमति प्राप्त कर ली गई हो तो बात दूसरी है, (२) निगम सरकार की पूर्व अनुमति प्राप्त किये बिना ऐसी किसी भी संस्था को कुल एक करोड़ रु० से अधिक का ऋण नहीं देगा जिसका स्वामित्व, प्रबन्ध अथवा नियन्त्रण उद्योगपतियों (Industrialists) के एक घनिष्ठ रूप में सम्बन्धित वर्ग (Group) के अधीन हो।”<sup>3</sup> औद्योगिक वित्त निगम को जारी किया गया निर्देश अक्ति का दुरुपयोग नहीं था। यह देखना राष्ट्र के हित में ही था कि ऋणों का समुचित रूप में वितरण किया जा रहा है या नहीं, और कुछ छोटे में उद्योगपतियों के एक वर्ग द्वारा उन पर कहीं

1 औ व नि अधिनियम, धारा ६

2 वायुनिगम अधिनियम, उपधारा ३४-१

3 Parliamentary Debates, House of People Answer to Question on

एकाधिकार तो नहीं कर लिया गया है। इसके अतिरिक्त, यह निर्देश नियम के दैनिक कार्यों में हस्तक्षेप नहीं था, अपितु एक सामान्य नीति सम्बन्धी अनुदेश था। इस निर्देश को जारी करने की आवश्यकता इसलिए थी क्योंकि आर० वि० नि० (I F C) की ऋण-नीति के विरोध में संसद (Parliament) में तथा अखबारों में सामान्य आलोचना की जा रही थी। यह कहा गया था कि ऋण बड़े-बड़े एकाधिकारियों (Monopolists) को पक्षपात के आचार पर दिये गए हैं। इस बात को रोकने के लिए ही सरकार ने निर्देश जारी किया था। कठिनाई तो तब उत्पन्न होती है जबकि मंत्री विशिष्ट निर्देश (Specific directives) जारी नहीं करते, और बोर्ड के निर्णयों को अन्य उपायों द्वारा प्रभावित करने की चेष्टा करते हैं। यदि कोई मंत्री निगम को कोई विशिष्ट निर्देश जारी करता है तो वह उसके परिणामों के लिए भी उत्तरदायी हो जाता है। अपने आपको जिम्मेवारी से बचाने के लिए वह अनौपचारिक परामर्शों एवं सम्मतियों के द्वारा बोर्ड के सदस्यों को प्रभावित करता है। यह बड़ी अवाञ्छनीय सवैधानिक उत्पत्ति है। इंग्लैंड में भी, इस तथ्य की तीव्र आलोचना की जाती है। भारत में, यह तथ्य जीवन बीमा निगम (Life Insurance Corporation) के मामले में प्रकाश में आया। श्री एम० सी० छागला (M C Chhagla) की जाच की कार्यवाहियों से यह प्रकट हुआ कि मूढा सस्थाओं (Mundhra Concerns) में शेयर खरीदने के निगम के निर्णयों को मंत्री महोदय ने प्रभावित किया था, यद्यपि उन्होंने लिखित रूप में कोई भी निर्देश जारी नहीं किया था जैसा कि जीवन बीमा अधिनियम (Life Insurance Act) की धारा ११ के अन्तर्गत उनको करना चाहिये था। उन्होंने ऐसा तरीका अपनाया जो कि कानून के विरुद्ध था। दामोदर घाटी निगम जाच समिति (D V C Enquiry Committee) ने भी कुछ इसी प्रकार का विचार व्यक्त किया। बात यह है कि जब कभी भी मंत्री लोग निगमों को निर्देश जारी करने की आवश्यकता समझें तो उन्हें निर्देश लिखित रूप में देने चाहियें, और जैसा कि इंग्लैंड में होता है ऐसे निर्देशों को निगमों की वार्षिक रिपोर्ट में प्रकाशित किया जाना चाहिये अथवा उनको सदन (House) की मेज पर रखा जाना चाहिए। उद्देश्य यह है कि मंत्री जो निर्देश जारी करें उनके लिए उन्हें निश्चित रूप से उत्तरदायी बनाया जा सके। किसी भी पक्ष की ओर से बचने की बात नहीं होनी चाहिये।

कुछ मामलों में मंत्रियों को विस्तृत बातों के सम्बन्ध में भी निर्देश जारी करने का अधिकार दिया गया है। दोनों वायुनिगमों (Air Corporations) के मामले में मंत्री, उपयुक्तता तथा राष्ट्रीय हित की दृष्टि से तथा निगमों से परामर्श करके, उसमें से किसी को भी ऐसा निर्देश दे सकता है कि जिसे वह ऐसी किसी भी वायु परिवहन सेवा (Air Transport Service) अथवा अन्य क्रिया को संचालित कर सके जिसे कि उसे संचालित करने का अधिकार हो, ऐसी किसी भी सेवा अथवा क्रिया को छोड़ने या उसमें परिवर्तन करने अथवा ऐसी किसी भी क्रिया को

न करने का भी निर्देश दे सकता है जिसको कि उसने करने का प्रस्ताव किया हो ।<sup>1</sup> सरकार किसी भी वायु सेवा अथवा सम्पत्ति (Property) को एक वायु निगम से दूसरे के पास को स्थानान्तरित करने का भी निर्देश दे सकती है ।<sup>2</sup>

तीसरे कुछ निगमों द्वारा अपनी योजनाओं तथा कार्यक्रमों के लिये मन्त्री की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक होता है । दोनों वायु निगमों के मामले में निम्नलिखित कार्यों के लिए सरकार की पूर्व स्वीकृति लेनी आवश्यक होती है—'किसी भी अचल सम्पत्ति (Immovable property) या विमान (Aircraft) अथवा १५ लाख रु० से अधिक मूल्य की किसी भी वस्तु को खरीदने के लिए किये जाने वाले किसी भी पूँजीगत खर्च (Capital-expenditure) के लिये, किसी भी अचल सम्पत्ति को ५ वर्ष से अधिक की अवधि के लिये पट्टे (Lease) पर देने के लिए, अथवा १० लाख रु० से अधिक किताबी मूल्य (Book value) के किसी भी विशेष अधिकार अथवा सम्पत्ति को समाप्त करने अथवा बेचने के लिये ।'<sup>3</sup> अपने वित्तीय वर्ष (Financial year) के प्रारम्भ होने से तीन माह पूर्व, इनमें से प्रत्येक निगम को केन्द्र सरकार के समक्ष 'एक ऐसा विवरण-पत्र (Statement) प्रस्तुत करना होता है जिसमें कि उसके द्वारा संचालित किये जाने वाले कार्य-क्रम और वायु सेवाओं के विकास' .... तथा उसकी अन्य क्रियाओं व उनसे सम्बन्धित वित्तीय अनुमानों का व्योरा दिया होता है और इस व्योरे में किसी भी प्रकार का पूँजी का निवेश (Investment of Capital) तथा इसके कुल स्टाफ की मात्रा में वृद्धि का प्रस्ताव भी सम्मिलित होता है ।'<sup>4</sup> तथापि, लोचशीलता (Flexibility) लाने के लिये, यह व्यवस्था की गई है कि यदि निगमों के लिए किसी ऐसी क्रिया अथवा सेवा को अपने हाथ में लेना आवश्यक हो, जोकि उनके वार्षिक कार्य-क्रम में सम्मिलित न हो, तो ऐसी क्रिया अथवा सेवा का संचालन किया जा सकता है और उक्त दशा में एक अनुपूरक (Supplementary) कार्य-क्रम व तत्सम्बन्धी वित्तीय अनुमान सरकार के समक्ष प्रस्तुत कर दिया जाना चाहिये । विशेष परिस्थितियों का सामना करने के लिए निगमों को वह अधिकार दिया गया है कि वे ऐसी किसी सेवा अथवा क्रिया का संचालन कर सकें जोकि ऊपर के दोनों ही कार्य-क्रमों में से किसी में भी सम्मिलित न हो, और तत्पश्चात् निर्धारित रीति के अनुसार सरकार को उसके विषय में एक प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत कर दें ।<sup>5</sup> हिन्दुस्तान स्टील (प्राइवेट) लिमिटेड के मामले में, निम्नलिखित स्थितियों में सरकार की स्वीकृति लेना आवश्यक है - (अ) पूँजी की वृद्धि करना ; (आ) नये शेयर जारी करना , (इ) पूँजी में कमी करना , (ई) कम्पनी की शेयर पूँजी का एकीकरण, विभाजन तथा उप-विभाजन , (उ) रुपया

1 Air Corporation Act, Sec, 34-2

2 Air Corporation Act, Sec, 39.

3 Ibid S 35

4 Ibid S 36

5 Ibid S 35

उधार लेना, इसकी शर्तें एव दशाये, (ऊ) बाण्ड, डिबेंचर, डिबेंचर स्टाक अथवा अन्य प्रतिभूतियाँ (Securities) जारी करना (ए) ४० लाख रु० से अधिक के पूजीगत खर्च का कोई भी कार्य-क्रम, (ऐ) कम्पनी का समापन (Winding up), (ओ) किसी भी ऐसे अधिकारी की नियुक्ति करना जिसका न्यूनतम मासिक वेतन २००० रु० अथवा इससे अधिक हो, तथा कम्पनी के लेखा-परीक्षकों (Auditors) की नियुक्ति करना।

चौथे, निगम को पूँजीगत निवेश (Capital investment) करने तथा उधार (Borrowing) लेने के लिए मन्त्री की स्वीकृति लेने की आवश्यकता होती है।<sup>1</sup> निगमों को अपने खाते (Accounts) उस रीति के अनुसार रखने पड़ते हैं जोकि सरकार अथवा महालेखा-परीक्षक (Auditor General) के परामर्श से निर्धारित की जाती है और उनके खातों का परीक्षण (Audit of accounts) भी आमतौर पर उन लेखा-परीक्षकों (Auditors) द्वारा किया जाता है जोकि मन्त्री (Minister) अथवा स्वयं महालेखा-परीक्षक द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। दामोदर घाटी निगम के मामले में, 'निगम के खाते उस पद्धति के अनुसार रखे जायेंगे जोकि भारत के महालेखा-परीक्षक के परामर्श से निर्धारित की जाए।'<sup>2</sup> पुनर्वास वित्त निगम (Rehabilitation Finance Corporation) के खातों का परीक्षण 'उस एक अथवा एक से अधिक लेखा-परीक्षकों द्वारा किया जायेगा जोकि सन् १९१३ के भारतीय कम्पनी अधिनियम (Indian Companies Act) की धारा १४४ के अन्तर्गत कम्पनियों के लेखा-परीक्षकों के रूप में कार्य करने के योग्य होंगे और जिनकी नियुक्ति केन्द्र सरकार द्वारा ऐसे पारिश्रमिक (Remuneration) पर की जायेगी जोकि अधिनियम द्वारा निर्धारित किया जायेगा।'<sup>3</sup> दोनों वायु निगमों के लिए यह आवश्यक है कि वे अपने समुचित खाते जिनमें कि लाभ हानि खाता (Profit and Loss account) तथा चिट्ठा अथवा तुलन-पत्र (Balance sheet) भी सम्मिलित हैं, ऐसी पद्धति के अनुसार रखे जोकि भारत के नियन्त्रक महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor-General of India) के परामर्श से भारत सरकार द्वारा निर्धारित की जाए।' इन दोनों निगमों के लेखों अथवा खातों का परीक्षण भारत के नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक द्वारा अथवा उनके ही द्वारा नियुक्त अन्य किसी व्यक्ति द्वारा किया जाता है।<sup>4</sup> खाते अथवा लेखे (Accounts) तथा लेखा-परीक्षण (Audit) वारिण्ड्यिक किस्म के होते हैं और लेखा-परीक्षक के

1 दा घा नि अधिनियम १९४८, धारा ४२, वायु निगम अधिनियम, धारा १० (३) आदि।

2 दा घा नि अधिनियम, धारा ४७

3 पुनर्वास वित्त निगम अधिनियम, १९४८, धारा १६

4 वायु निगम अधिनियम, धारा १५

प्रतिवेदन (Auditor's report) में यह बात स्पष्ट की जाती है कि चिट्ठा अथवा तुलन-पत्र पूर्णतया ठीक तथा उचित है या नहीं, उसको उपयुक्त पद्धति के अनुसार बनाया गया या नहीं, जिससे निगम के कार्यों का ठीक-ठीक तथा वास्तविक रूप सामने आ सके।

अन्त में, मन्त्रियों को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वे निगमों से आवश्यक जानकारी प्राप्त कर सकें। निगमों से कहा जाता है कि वे नियत-कालिक विवरण-पत्र (Periodic statements), लेखे (Accounts), सूचना-पत्र, वार्षिक वित्तीय अनुमान (Annual financial estimates), कार्य-क्रम और अपने कार्यों एवं कार्य-मचालन का वार्षिक प्रतिवेदन मन्त्रियों के समक्ष प्रस्तुत करें।<sup>1</sup>

मन्त्रियों के नियन्त्रण के अधिकार में, प्रशासकीय पक्ष में तो बोर्ड के सदस्यों की नियुक्ति (Appointment) तथा पदच्युति (Dismissal) और सामान्य नीति सम्बन्धी मामलों पर निगमों को निर्देश जारी करना सम्मिलित है और वित्तीय पक्ष में, निवेश (Investment), उधार (Borrowing) तथा लाभों के वटवारे से सम्बन्धित मामलों में उनकी आवाज अन्तिम व निर्णायक होती है।

किसी भी विशिष्ट उद्यम पर वास्तव में कितना मन्त्रीय नियन्त्रण लागू किया जायेगा, यह बात आंशिक रूप से उद्यम के उत्तरदायित्वों की मात्रा पर, उसकी कार्यवाहियों की राजनैतिक महत्ता पर, और सरकार के साथ उसके वित्तीय सम्बन्धों पर निर्भर होगी। चूँकि भिन्न-भिन्न उद्यमों के अन्तर्गत ये तीनों ही तत्व (Factors) भिन्न-भिन्न रूप में पाये जाते हैं अतः उन्हीं के अनुसार मन्त्रीय दृष्टिकोण का भी निर्धारण होता है। स्वभावतः सम्भावना यही है कि अपेक्षाकृत एक छोटी फैक्टरी के लिये बनाये जाने वाले निगम की अपेक्षा, यदि अन्य बातें समान हों तो, एक ऐसे विकास निगम (Development Corporation) की ओर, जिसका कार्यक्षेत्र इतना विस्तृत हो कि जिसमें सरकार की आर्थिक योजना का एक बड़ा क्षेत्र आ जाता हो, मन्त्रियों का अधिक ध्यान आकर्षित होगा। इसके अतिरिक्त, यह हो सकता है कि ऐसा निगम राजनैतिक विवाद का एक केन्द्र-बिन्दु बन जाय और इस विवाद को दृष्टिगत करते हुए मन्त्री उस उद्यम को केवल सीमित मात्रा में ही स्वाधीनता दें। फिर, विकास निगम अथवा एक नदी घाटी मन्त्रा (River valley authority) के अन्तर्गत, स्वभावतः ही, ऐसी प्रायोजनाओं (Projects) में सरकारी धन लगाया जाता है जिनमें बहुत सी म्यावल्स बनने की आशा नहीं की जाती। यही कारण है कि लाभोपार्जन वाले अथवा सम-विभक्त (Even-breaking) उद्यम की अपेक्षा इनके विपरीत मामलों में मन्त्रियों का दृष्टिकोण अविश्व दृष्टता के साथ होता है।

1. डा. वा. नि. अधिनियम १९४८, धारा ४५, पुनर्वास विन निगम अधिनियम, धारा १८, सरु निगम अधिनियम, धारा ३६, औद्योगिक विन निगम अधिनियम, धारा ३४ इति।

मन्त्रियों पर कुछ ऐसी रोकथाम भी लगायी जानी चाहिये जिनमें कि वे अपनी सत्ता का दुरुपयोग न कर सके और ऐसी रोकथाम उन पर ससद (Parliament) द्वारा लगाई जाती है। मन्त्री को, जिसे कि सरकारी निगम को निर्देश जारी करने के निश्चित अधिकार प्रदान किये जाते हैं, समद के प्रति भी जवाबदेह होना चाहिए। इस प्रकार समदीय नियन्त्रण आप से आप लागू होना चाहिये, परन्तु यह लागू होगा या नहीं, यह सदस्यों (Members) द्वारा ससद में प्रश्न करने के अपने अधिकार पर जोर देने पर निर्भर करता है और इस बात पर निर्भर करता है कि सरकार वाद-विवाद (Debate) के लिये समय तथा अवसर देती है या नहीं। “सरकारी निगम को मन्त्री रूपी पिता के ही हाथों में नहीं फेंक देना चाहिये जब तक कि पैतृक अनुशासन की अत्यधिक मात्रा को रोकने के लिए स्नेहमयी समदीय मा (Parliamentary mother) उपलब्ध न हो।”<sup>1</sup>

परन्तु मन्त्रियों पर लगाया जाने वाला समदीय नियन्त्रण इतना अधिक नहीं होना चाहिये जोकि उन्हें कठोर तथा सीमित नियन्त्रण लगाने को बाध्य करे तथा निगमों को अधिकार सौंपने से उन्हें रोके। भारत में, “समद सत्ता के हस्तांतरण (Delegation of power) के विरोध का एक मुख्य दुर्ग है, जबकि ऐसे हस्तांतरण की आवश्यकता है और भारतीय प्रशासन की यही सबसे गम्भीर बुराई है। अपनी सत्ता का विस्तार में हस्तांतरण करने की ससद की अनिच्छा से, जबकि समदीय सत्ता को महत्वपूर्ण तथा सकारात्मक बनाने के लिये ऐसा हस्तान्तरण अत्यन्त आवश्यक होता है, मन्त्री (Ministers) अपने अधिकारों को सौंपने के प्रति हतोत्साहित हो जाते हैं, सचिव (Secretaries) अपने अधिकारों को सौंपने के प्रति हतोत्साहित हो जाते हैं और फिर प्रबन्ध-निर्देशक (Managing Directors) अपने अधिकारों को सौंपने के प्रति हतोत्साहित हो जाते हैं।”<sup>2</sup> यह एक विकृत चक्र है जिस पर रोकथाम लगाई जानी चाहिये। यह ठीक है कि मन्त्री सरकारी निगमों पर नियन्त्रण लगाये परन्तु उनका नियन्त्रण केवल सामान्य नीति सम्बन्धी मामलों तक ही सीमित रहना चाहिये। उनको निगमों के दिन प्रति-दिन के प्रशासन में, जिनमें कि उन्हें स्वाधीनता मिलनी चाहिए, हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। कुछ क्षेत्रों में उद्यम की ऐसी योजनाएँ मन्त्रियों की स्वीकृति के लिये प्रस्तुत की जानी चाहिये जिनमें कि ‘लोकहित’ के प्रश्न मुख्य रूप से उत्पन्न होते हैं। ऐसी योजनाओं में अनुसंधान (Research), शिक्षा (Education), प्रशिक्षण (Training), कल्याण तथा पूँजी की वृद्धि व विकास के कार्यक्रम सम्मिलित किये जाते हैं। यद्यपि मन्त्रीय अधिकारों

1 Ernest Davies, The Development of the Public Corporations, London, 1946, P 81

2 Paul H Appleby, Re-examination of India's Administrative system with special reference to Administration of Government's Industrial and commercial enterprises, p 55

के प्रयोग करने के बारे में सामान्य मार्ग-दर्शन सम्बन्धी बातें निगमों का निर्माण करने वाले विधान (Legislation) में दी हुई होती हैं परन्तु स्वायत्तता (Autonomy) तथा नियन्त्रण के बीच ठीक सन्तुलन कायम रखना केवल तभी सम्भव है जबकि उपयुक्त अभिसमयों (Conventions) तथा समझदारी के विकास की परम्परा डाली जाय। इसके अतिरिक्त, मन्त्रीय अधिकारों (Ministerial powers) के दुरुपयोग को रोकने के लिये, ससद द्वारा मन्त्रियों पर नियन्त्रण लगाया जाना चाहिये परन्तु मन्त्रियों पर लगाया जाने वाला ससदीय नियन्त्रण इतना अधिक नहीं होना चाहिये जोकि उनको निगमों के छोटे-छोटे प्रशासनिक कार्यों में हस्तक्षेप करने के लिये बाध्य करे। मन्त्री को अपने अधिकारों की व्याख्या व्यक्ति निरपेक्ष दृष्टि से ही करनी चाहिये तथा मण्डलों अथवा बोर्डों से परामर्श करने के पश्चात् ही उनका प्रयोग करना चाहिये। निगम के प्रति मन्त्री का रख सहयोग का होना चाहिये, अनावश्यक आदेश होने का नहीं, और केवल मन्त्रियों के इस रख पर ही इस देश में राष्ट्रीयकरण (Nationalization) के महान् प्रयोग (Experiment) की सफलता निर्भर है। अतः आवश्यकता इस बात की है कि मन्त्री के महत्वपूर्ण तथा अमहत्वपूर्ण बातों में भेद करने की सामर्थ्य हो और अमहत्वपूर्ण बातों को स्पष्ट रूप से समझने की मानसिक क्षमता हो।

## ससदीय नियन्त्रण (Parliamentary Control)

भारत में सरकारी उद्यमों पर मन्त्रीय नियन्त्रण का विवेचन करने के पश्चात् अब हम उन तरीकों का अध्ययन करेंगे जिनके द्वारा कि ससद मन्त्रियों पर अपना नियन्त्रण लागू करती है, क्योंकि ससदीय पद्धति की सरकार में मन्त्री ससद के प्रति उत्तरदायी होते हैं और यह ससद ही है जिसकी ओर कि हम सरकारी उद्यमों पर अन्तिम नियन्त्रण लागू करने के लिये दृष्टिपात करते हैं। सरकारी निगम, ऐसे मामले पर, जिनके लिये कि मन्त्रियों की जिम्मेदारी होती है, मन्त्रियों के माध्यम से ससद के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

सरकारी उद्यमों पर नियन्त्रण के लिये ससद द्वारा जो तरीके अपनाये जाते हैं वे वैसे ही होते हैं जैसे कि सरकार के किसी अन्य विभाग (Department) के लिये होते हैं। ससद के सदस्यों (Members of the Parliament) को सरकारी उद्यमों की समस्याओं पर वाद-विवाद करने के लिये सदन (House) के अन्दर निम्नलिखित अवसर उपलब्ध होते हैं —

(१) मन्त्रियों से प्रश्न पूछ कर।

(२) किसी भी उद्यम पर आध घण्टे के वाद-विवाद की मांग करके।

(३) मार्गजनिम महत्व के मामले पर स्थगन प्रस्ताव (A motion for adjournment) प्रस्तुत करके।

(४) अत्यन्त आवश्यक सार्वजनिक महत्वों के मामलों पर अल्पकालीन वाद-विवाद की मांग करके ।

(५) अत्यन्त आवश्यक सार्वजनिक महत्व की घटनाओं पर सदन का ध्यान आकर्षित करके ।

(६) किसी भी मामले पर प्रस्ताव पेश करके तथा उस पर वाद-विवाद करके ।

(७) राष्ट्रपति के भाषण पर बहस करके ।

(८) जाच समिति (Enquiry Committee) के प्रतिवेदन (Report) पर बहस करके, यदि कोई हो तो ।

(९) निगम के कार्य-संचालन पर बहस करने का अवसर सदस्यों को उस समय भी मिलता है जबकि किसी ऐसे कानून में सशोधन किया जाता है जिसके द्वारा कि उस निगम का निर्माण किया गया था ।

(१०) बजट पर होने वाली बहस के समय ।

(११) निगमों के वार्षिक प्रतिवेदनों पर भी वाद-विवाद किया जा सकता है ।<sup>1</sup>

**सरकारी निगमों पर ससदीय नियन्त्रण, प्रवर समिति की स्थापना के पक्ष में दी जाने वाली दलील की जाच**

**(Parliamentary control over Public Corporation, An examination of the plea for a Select Committee)**

‘संसद के सदस्यों को सरकारी उद्यमों के कार्यों पर वाद-विवाद के इतने अधिक अवसर प्रदान किये जाने के बावजूद अनेक सदस्य अभी तक यही अनुभव करते हैं कि उन्हें निगमों के मामलों पर वाद-विवाद करने, उनके कार्यों का विश्लेषण (Analysis) तथा विवेचन करने के पर्याप्त अवसर नहीं मिलते । सदस्यों ने अपने इस असन्तोष को अनेक बार लोकसभा में व्यक्त किया । सदस्य यह तर्क प्रस्तुत करते हैं कि सार्वजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee) तथा अनुमान समिति (Estimates Committee) जैसी ससदीय समितियों (Parliamentary Committee) को शक्ति से अधिक काम मिला हुआ है और चूँकि सरकारी उद्यमों (Public enterprises) की संख्या बढ़ गई है तथा तेजी से बढ़ रही है अतः इन समितियों के लिये उद्यमों की ओर समुचित ध्यान देना अब अधिकाधिक कठिन हो होगा । संसद स्वयं भी इस स्थिति में नहीं होती कि प्रत्येक संस्था के, अपने समक्ष आने वाले, प्रतिवेदनों (Reports) तथा वार्षिक लेखों (Annual accounts) पर

---

1 ‘ससदीय नियन्त्रण’ के विस्तृत अध्ययन के लिये लेखक की ‘भारत में सरकारी उद्यम पर ससदीय नियन्त्रण’ नामक पुस्तक का चौथा अध्याय देखिये ।

वाद-विवाद कर सके। अतः कुछ सदस्यों द्वारा यह सुझाव दिया गया है कि सरकारी उद्यमों के लिये एक पृथक् प्रवर समिति (Select committee) होनी चाहिये।

१० व ११ दिसम्बर, सन् १९५३ को लोक-सभा में सरकारी उद्यमों पर लगाये जाने वाले ससदीय नियन्त्रण पर वाद-विवाद हुआ था। उसमें अनेक सदस्यों ने यह मांग की थी कि ससद की एक प्रवर समिति की नियुक्ति की जाए जोकि सरकारी निगमों तथा उन कम्पनियों की वित्तीय कार्य-प्रणाली पर दृष्टि रखे जोकि सरकारी स्वामित्व वाले उद्योगों (Industries) तथा उद्यमों का प्रबन्ध कर रही हैं। वाद-विवाद प्रारम्भ करते हुए, स्वतन्त्र सदस्य डा० लकासुन्दरम ने कहा कि “उनका उद्देश्य यह है कि मन्त्रियों (Ministers) के हाथ मजबूत किये जायें और इसमें भी अधिक यह कि ‘पिछले कुछ वर्षों में अस्तित्व में आने वाली सरकारी निगमों के कार्यों की जाँच पड़ताल करने की लोक-सभा की सामर्थ्य को सदेह की छाया से मुक्त कर दिया जाए’ एक बार यदि ये चीजे या तो देश के कानून में अथवा निष्पादकीय कार्रवाइयों (Executive actions) में सम्मिलित हो जाती हैं तो अधिकारी (Officers) पूर्णतया सरकारी नियन्त्रण तथा सार्वजनिक आलोचना की पहुँच से बाहर हो जाते हैं।” उन्होंने आगे कहा है कि “सार्वजनिक लेखा समिति मौजूद है परन्तु यह धन व्यय हो जाने के शायद एक या दो वर्ष बाद ही प्रकाश में आती है और जाँच पड़ताल करती है। वास्तव में, सार्वजनिक लेखा समिति अथवा अनुमान समिति के पास न तो समय ही है और न अवसर ही कि वह यहाँ उत्पन्न होने वाली समस्याओं का हल ढूँढ सकें। मूलभूत स्थिति यह है कि ये समितियाँ पहले से ही अत्यधिक काम के भार से लदी हुई हैं और न तो उनको अवसर ही मिलता है और न उनके पास समय ही होता है कि वे पूर्णतया इन प्रश्नों की गहराई में जाएँ। अतः भारत में आजकल इन निगमों में से प्रत्येक ने प्रतियोगिता-विहीन एकाधिकार प्राप्त कर लिया है। प्रत्येक निगम राज्यों के अन्तर्गत एक छोटा सा राज्य बन गया है जोकि पूर्णतया अधिकारी की अधिकार सम्पन्नता पर छोड़ दिया गया है जोकि उनका प्रबन्ध-निर्देशक (Managing Director) या अध्यक्ष (Chairman) बना होता है। परन्तु राष्ट्रीय हित की दृष्टि से इस सम्बन्ध में शीघ्र ही कुछ न कुछ किया ही जाना चाहिये जिससे कि (क) मन्त्री का नियन्त्रण प्रभावशाली हो जाए, और (ख) सदन (House) की सत्ता कायम रखी जाए।”

इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए, डा० लकासुन्दरम ने यह सुझाव दिया कि “सार्वजनिक लेखा समिति तथा अनुमान समिति के अलावा, आपके (अर्थात् लोक-सभा के अध्यक्ष के) निर्देशन में एक ससदीय समिति (Parliamentary Committee) का निर्माण किया जाए, जो कि पूरे वर्ष भर कार्य करे और जिसको विशेषकर इन विभिन्न प्रकार के निगमों तथा कम्पनियों के कार्यों की देखभाल का ही काम सौंपा जाए। यह समिति मन्त्रियों के हाथ मजबूत करेगी, ससद की सत्ता

(Authority) को दृढ़ तथा क्रियान्वित करेगी और प्रत्येक चीज में बढ़कर यह कर-दाता (Tax-payer) को इस बात का आश्वासन देगी कि उसके धन का समुचित रूप से मितव्ययता के साथ उपयोग किया जा रहा है।<sup>1</sup>

वित्त मंत्री (Finance Minister) श्री डी० सी० देशमुख ने इस प्रश्नाव को स्वीकार करने में अपनी असमर्थता प्रकट की। उन्होंने कहा कि वस्तुतः निगमों के ऊपर समद के नियन्त्रण का अर्थ है मन्त्री का नियन्त्रण, और यही अर्थ होना भी चाहिये तथा इस सम्बन्ध में जो शक्तियाँ मन्त्रियों को प्राप्त हैं वे पर्याप्त हैं। वे निर्देशकों को मनोनीत कर सकते हैं जिनमें कि ग्रामतौर पर सचिव (Secretary) अथवा संयुक्त सचिव (Joint secretary) के स्तर का, भारत सरकार का एक वित्तीय प्रतिनिधि सम्मिलित किया जाता है, और वे (मन्त्री) निर्देश (Directives) जारी कर सकते हैं। फिर, एक विभाग (Department) तथा एक निगम के नियन्त्रण के बीच कुछ न कुछ तो अन्तर होना ही चाहिये। सार्वजनिक धन को अच्छी प्रकार से खर्च किया जा सकता है इस बात में निश्चित होने की वाञ्छनीयता (Desirability) तथा लाल फीताशाही (Red tapism) को समाप्त करने की वाञ्छनीयता के बीच एक सन्तुलन कायम रखा जाना चाहिये। उन्होंने कहा कि जहाँ तक प्रवर समिति का सम्बन्ध है, “क्या सदन के लिये यह आवश्यक है कि दिन-प्रति-दिन अथवा प्रत्येक अधिवेशन (Session) में उसको इस बात से सूचित रखा जाए कि कोई विविष्ट निगम किस प्रकार कार्य कर रही है? क्या यह अच्छा नहीं होगा कि मन्त्रिमण्डल को इन निगमों का प्रबन्ध करने के योग्य बना दिया जाये और तब उससे (मन्त्रिमण्डल से) निगमों की स्थिति के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त की जाए और पूछा जाए कि क्या किया? यह एक विचारणीय बात है और इससे पहले कि इस सम्बन्ध में कोई भी निर्णय किया जाये, सदन को यह बात दृष्टिगत रखनी होगी।”<sup>2</sup> उन्होंने सदन से कहा कि वह प्रतीक्षा करे और देखे कि व्यवहार में उनके सामने क्या-क्या कठिनाई आती है तथा यह चेतावनी दी कि यदि इस मामले में बहुत जल्दवाजी की गई तो “उसमें सदा खतरा यही है कि हम कहीं नहाने के पानी के साथ बच्चे को भी न फेंक दें।”

उन्होंने ठीक ही कहा कि इन तथा इसी प्रकार के अन्य मामलों पर ससदीय नियन्त्रण का अर्थ अनिवार्यतः कार्यपालिका (Executive) के नियन्त्रण से ही है और यह कार्यपालिका स्वयं सदन द्वारा नियन्त्रित की जाती है। परन्तु सदस्यों ने यह विचार व्यक्त किया कि मन्त्री स्वयं अपने नियन्त्रण के विषय तथा उसकी सीमाओं से परिचित नहीं होते और यह बात अनेक अवसरों पर सदन के सामने स्पष्ट हो चुकी है। एक सदस्य ने कहा कि “बहुधा हम मन्त्रियों को मण्डलों (Boards) के पक्ष का इसलिये समर्थन करते हुये देखते हैं क्योंकि वे समझते हैं कि

1 Lok Sabha Debates, dated December 10, 1953 Columns 1905, 1918

2 Lok Sabha Debates, Dec 10, 1953, Column 1928

यह स्वयं उन्हीं की आलोचना की जा रही है, जबकि वस्तुस्थिति यह होती है कि ससद मण्डल अथवा बोर्ड की आलोचना करती है और वह इसलिये कि मण्डल समुचित रूप से अपने कार्यों को सम्पन्न नहीं कर रहा होता है। निश्चय ही, बड़े उद्योगों की प्रगति तथा कार्यकुशलता पर वाद-विवाद करने का यह सर्वश्रेष्ठ तरीका नहीं है।”<sup>1</sup>

अप्रैल १९५८ में, कांग्रेस दल के नेता के रूप में, प्रधान मन्त्री (Prime Minister) ने श्री कृष्णा मेनन की अध्यक्षता में कांग्रेस दल की एक उप-समिति (Sub-committee) की स्थापना की थी। इस उप-समिति का कार्य था कि यह कानून द्वारा निर्मित निगमों तथा सरकारी स्वामित्व वाले अन्य निकायों (Bodies) पर ससदीय पर्यवेक्षण (Parliamentary supervision) के प्रश्न का अध्ययन करे और अपना प्रतिवेदन दे। इस उप-समिति ने यह प्रस्ताव किया कि सरकारी उद्यमों पर नियन्त्रण स्थापित करने के लिए ससद की एक प्रवर-समिति की स्थापना की जाये। यह प्रवर-समिति सार्वजनिक लेखा समिति तथा अनुमान समिति से उन कार्यों को ले लगी, जिन्हें कि वे सरकारी उद्यमों के सम्बन्ध में अब सम्पन्न करती हैं।

इस प्रतिवेदन (Report) पर टीका-टिप्पणी करते हुए अंग्रेजी के प्रमुख दैनिक समाचार-पत्र ‘हिन्दुस्तान टाइम्स’ (The Hindustan Times) ने यह मत प्रकट किया कि सरकारी स्वामित्व वाले उद्यमों पर लागू होने वाले ससदीय नियन्त्रण की व्याख्या ही गलत ढंग से की गई है अथवा अस्पष्ट रूप से की गई है। सरकारी क्षेत्र (Public sector) के उद्यमों के प्रवन्ध पर होने वाले सभी वाद-विवादों में इस बात पर तो सभी एकमत रहे हैं कि ससद इन उद्यमों पर कुछ मात्रा में अन्तिम नियन्त्रण रखे, यद्यपि यह हो सकता है कि उस नियन्त्रण की मात्रा उद्यम की प्रकृति के अनुसार भिन्न हो तथापि समस्या यह है कि उस नियन्त्रण को किस प्रकार प्रभावशाली बनाया जाये जबकि ससद के पास समय का अभाव तो होता ही है, इसके अतिरिक्त एक अमुविद्या यह होती है कि इसके अधिकांश सदस्य (M P) ग्रामीण निर्वाचन-क्षेत्रों (Rural constituencies) से चुनकर आते हैं अतः वे अधिक निपुण तथा विशेषज्ञ नहीं होते, और इस पर भी इनकी इच्छा पर विस्तृत एवं जटिल उद्यमों पर आवश्यकता चौकसी रखने की होती है। प्रस्तावित तृतीय समिति (अर्थात् प्रवर-समिति) इस समस्या को हल कर सकती है। इसके सदस्य इन उद्यमों की कार्यविधियों से समय-समय पर परिचित ही नहीं रहेंगे और ससद में इनके बारे में पूर्ण जानकारी तथा अधिकार के साथ बोलने में ही समर्थ नहीं हो सकेंगे, बल्कि वे इस स्थिति में भी होंगे कि छोटी-छोटी बातों से परेशान हुए बिना ही उद्यमों की निकटस्थ जांच पड़ताल कर सकें।<sup>2</sup>

1 Dr Krishanaswami's speech, Lok Sabha Debate, Dec 11, 1953  
Columns 1959-1964

2 हिन्दुस्तान टाइम्स, जून १०, मन् १९५६।

सरकारी उद्यमों की देखभाल करने के लिए एक प्रवर-समिति (Select Committee) की स्थापना का विचार इंग्लैंड में भी लोकप्रिय हो गया है। इंग्लैंड में एक समिति की नियुक्ति की गई थी जिसका कार्य ऐसे उपायों पर विचार करना कि जिनके द्वारा लोक-सदन (House of Commons) को राष्ट्रीयकरण किये हुए उद्योगों के कार्यों में परिचित रखा जा सके, तथा इस बारे में अपना प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत करना था कि सम्बन्धित कानूनों में समझदारी की गई व्यवस्थाओं को देखते हुए, इन उपायों में क्या-क्या परिवर्तन करने वाञ्छनीय हो सकते हैं। इस समिति का प्रतिवेदन २३ जुलाई सन् १९५३ को प्रकाशित किया गया था। इसमें एक प्रवर-समिति की स्थापना की भी सिफारिश की। समिति ने निम्नलिखित सिफारिशों की —

“(अ) राष्ट्रीयकरण किये हुए उद्योगों (Nationalised industries) की जाच पड़ताल तथा समय-समय पर प्रतिवेदन देने के लिये, स्थायी आदेश (Standing order) द्वारा लोक-सदन की एक समिति की नियुक्ति की जानी चाहिये जिसको कि व्यक्तियों, कागजातों तथा अभिलेखों (Records) को मगाने तथा उप-समितियों (Sub-committee) की स्थापना करने के अधिकार प्राप्त हों।

(आ) समिति को, मविधि (Statute) द्वारा स्थापित राष्ट्रीयकरण किये हुए ऐसे उद्योगों के प्रकाशित प्रतिवेदनों एवं लेखों (Accounts) की ओर तथा उनकी सामान्य नीति व क्रियाओं के सम्बन्ध में और सूचनाएँ प्राप्त करने की ओर अपना ध्यान आकर्षित करना चाहिये, जिन उद्योगों के नियन्त्रण-मण्डल (Controlling Boards) पूर्णतया सरकार के मन्त्रियों द्वारा मनोनीत (Nominate) किये जाते हैं और जिनकी वार्षिक आय पूर्णरूप से सदन द्वारा प्रदत्त अथवा राजकोष (Exchequer) द्वारा प्रदान किये गये धन से ही नहीं प्राप्त की जाती।

(इ) समिति का कार्य निगमों (Corporations) के उद्देश्यों, क्रियाओं एवं उनकी समस्याओं से सदन को सूचित रखना ही होना चाहिये, उनके कार्यों का नियन्त्रण करना नहीं।

(ई) समिति के स्टाफ अथवा कर्मचारी-वर्ग में नियन्त्रक तथा महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor General) के स्तर का एक पदाधिकारी (Officer) होना चाहिये जोकि लोक-सदन का उच्च प्रशासकीय अनुभव वाला एक पदाधिकारी हो, कम से कम एक व्यावसायिक लेखाकार (Accountant) तथा अन्य ऐसे कर्मचारी होने चाहिये जिनकी आवश्यकता हो।

(उ) निगमों के परिनियत लेखा-परीक्षक (Statutory auditors) अपने वार्षिक प्रतिवेदनों में, उन सूचनाओं के साथ-साथ जोकि वे श्रव देते हैं, ऐसी सूचनाएँ भी देंगे जोकि समिति के काम की हों और सदन के लिये लाभ की हों।

प्रवर समिति (Select committee) की स्थापना के पक्ष तथा विपक्ष में संसदीय समिति (Parliamentary Committee) के सम्मुख जो प्रमाण प्रस्तुत

किये गये वे बड़े काम के हैं। अब हम सबसे पहले उन तर्कों पर विचार करते हैं जो कि ससदीय समिति के सम्मुख प्रवर समिति की स्थापना के पक्ष में प्रस्तुत किये गये।

### समिति के पक्ष में तर्क :

(१) मि० मोल्सन (*Mr Molson*) ने, सरकारी रूप में नहीं, व्यक्तिगत रूप में बोलते हुए, समिति के पक्ष में यह विचार प्रकट किया कि “भूतकाल में लोक-सदन को जब भी किसी विशेष समस्या का सामना करना पड़ा, तभी सदन ने हमेशा एक समिति की नियुक्ति को ही समस्या का सुविधाजनक हल समझा है। मेरे विचार से इसके तीन कारण हैं। प्रथम, तो इसलिए कि सदन के थोड़े से सदस्य समस्या का गहराई से अध्ययन कर सकते हैं, दूसरे, इसलिए कि गवाहों (*Witnesses*) से पूछताछ तथा कागजों व नक्शों की खोजबीन की जा सकती है, और तीसरे, इसलिए कि समिति के एकान्त कक्ष में राजनैतिक पक्षपात से अधिक मुक्त रहा जा सकता है” । मेरे विचार से उस समिति को, जिसकी कि मैं बकालत कर रहा हूँ, उन समस्याओं पर प्रकाश डालना चाहिये जिन्हें कि नीति की गहन समस्याएँ कहा जा सकता है। मेरा विश्वास है कि यह तो महत्वपूर्ण है ही कि छोटी-छोटी विस्तृत बातों के सम्बन्ध में दिन-प्रतिदिन के हस्तक्षेप की उपेक्षा की जाये परन्तु मेरे विचार से इस बात की भी बड़ी आवश्यकता है कि सदन को समय-समय पर स्थिति की जानकारी प्राप्त करने का अवसर मिलते रहना चाहिए।

*Lord Hurco* (२) *mb* ने कहा कि “इन बड़े निगमों में से किसी भी एक के कार्यों के बारे में अधिक जानकारी प्राप्त करने की सदन की अत्यन्त न्यायोचित माँग वाद-विवाद (*Debate*) की अपेक्षा इस प्रकार की समिति की स्थापना द्वारा अधिक सन्तुष्ट की जा सकेगी। ऐसी समिति बहुत कुछ एक स्थायी समिति (*Standing committee*) की प्रकृति की होगी जिससे कि कर्मचारी-वर्ग अर्थात् सदस्यों के उस वर्ग की निरन्तरता बनी रहे जो कि किसी खास क्रिया में लगातार विशिष्ट रुचि केवल इस कारण ही नहीं लेता क्योंकि उसका राष्ट्रीयकरण कर दिया गया है बल्कि उससे भी अधिक इसलिए क्योंकि समिति को अपने कार्य में वास्तविक रुचि होती है।” उन्होंने आगे कहा कि “इस प्रकार की समिति की स्थापना का अर्थ होगा कि एक बड़ी सख्या में सदन के सदस्यों को ऐसा अवसर प्राप्त हो सकेगा जिससे कि वे स्वयं को सन्तुष्ट कर सकें और आलोचना व सार्वजनिक भाषण के द्वारा नहीं बल्कि सगठन (उद्यम) को सुझाव देकर ऐसे स्थलों की खोज कर सकें जहाँ कि उनके मतानुसार स्थिति गलत चल रही है और किसी भी मूल्य पर उसकी देखभाल की ही जानी चाहिये।

### समिति के विपक्ष में तर्क :

ससदीय समिति के प्रतिवेदन में प्रवर समिति के विरुद्ध अग्रलिखित तर्क प्रस्तुत किये गये—

(१) “यह बात हमारे सामने दृढ़तापूर्वक कही गई कि राष्ट्रीयकरण किये गये उद्योगों की जाँच के लिए एक स्थायी समिति बनाने का प्रस्ताव केवल उन अधिनियमों (Acts) के उद्देश्य एवं भावना के ही विपरीत नहीं है जिनके द्वारा कि उद्योगों का राष्ट्रीयकरण किया गया था, अपितु ब्रिटिश संविधान (British Constitution) के सामान्य प्रतिरूप (Pattern) के भी विरुद्ध तथा उसके प्रस्थापित तरीकों में किया जाने वाला एक नवीन परिवर्तन है।

(२) श्री हरवर्ट मौरिसन ने भी इसी प्रकार का तर्क दिया। उन्होंने एक और अधिक मौलिक आपत्ति (Fundamental objection) उठाई। जब उनसे कहा गया कि वास्तव में प्रवर समिति (Select committee) के सम्बन्ध में आपकी आपत्ति इसकी सम्भावित प्रभावहीनता के बारे में नहीं है बल्कि इस सम्बन्ध में भी है कि सदन का यह कार्य ही नहीं है कि वह कुशलता के नाम पर उद्यम के दिन-प्रति-दिन के मामलों में हस्तक्षेप करे? उन्होंने उत्तर दिया कि मैं सदन के लिए अपने प्राण दे सकता हूँ—मेरे मन में इसके प्रति अगाध श्रद्धा व प्रेम है—परन्तु मैं नहीं समझता कि यह एक ऐसी सस्था है जिसे कि आप एक जटिल औद्योगिक संस्थान के वास्तविक प्रबन्ध में हेर-फेर करने का कार्य सौंप सकते हैं।

(३) “प्रस्ताव के विरोध में एक तर्क यह दिया गया था कि समिति की स्थापना से सरकारी निगमों की क्रियाओं के प्रबन्ध एवं निर्देशन की जिम्मेदारी का सम्पूर्ण प्रश्न ही उठ खड़ा होगा। यदि एक प्रवर समिति (Select committee) निरन्तर ही निगम की नीति तथा क्रियाओं की जाँच पड़ताल करती रही तो निश्चय ही उद्योग में इस बारे में अनिश्चितता उत्पन्न हो जायेगी कि अन्तिम निर्णय किसके द्वारा दिये जायें और इससे यह हो सकता है कि उत्तरदायिता (Accountability) अधिक नहीं, बल्कि और कम सुरक्षित हो जाये। जैसा कि लार्ड रीथ ने उस समय कहा, जबकि प्रस्ताव उनके सामने रखा गया, कि “सरकारी निगम किसके लिये कार्य करेगा?” उन्होंने यह विचार व्यक्त किया कि एक प्रवर समिति, यह हो सकता है कि प्रारम्भ में एक सेवाकारी सन्देशवाहक सस्था के रूप में स्थापित की जाये, पर अन्त में यह एक जाँच पड़ताल तथा नियन्त्रण करने वाली सस्था बन सकती है।

(४) “तथापि, प्रस्ताव के विरोध में जो प्रमुख तर्क प्रस्तुत किया गया, वह यह था कि समिति राष्ट्रीयकरण किये गये उद्योगों के कार्य संचालन में बाधा उत्पन्न करेगी और उनकी प्रेरणा अथवा पहल करने की क्षमता (Initiative) को ही नष्ट कर देगी। मि० हरवर्ट मौरिसन (Herbert Morrison) ने कहा कि “समिति की स्थापना से ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जायेगी जिससे वे सामान्य व्यवसायी शक्तिहीन हो जायेंगे जो कि मुख्य सरकारी स्वामित्व वाले उद्योगों में कार्य कर रहे हैं। यह उनको कमजोर तो बनायेगी ही, उनमें लाल फीताशाही तथा साहसहीनता उत्पन्न कर देगी और उनकी विचारधारा तथा कार्यप्रणाली को सिविल सेवा के परम्परागत ढाँचे के अनुरूप बना देगी जोकि सरकारी विभागों के लिए ठीक हो सकता है परन्तु

सरकारी निगमों के मामले में ऐसा होना ठीक नहीं है और यही कारण है कि मगद ने सरकारी निगमों पर आशिक रूप से ही निर्णय किया।" लार्ड रीथ (Lord Reith) ने भी एक भयावह दृश्य के रूप में ही डग पर विचार प्रकट किया कि "जितना अधिक मैं यह अनुभव करूंगा कि कोई व्यक्ति हर समय मेरे कार्य पर निगाह रख रहा है और बाद में किसी भी समय इन कार्यों की जाँच-पड़ताल कर सकता है, तो उतना ही कम निर्णय करने को मैं उत्सुक होऊंगा तथा मैं उतना ही कम निर्णय करने वाला हो जाऊंगा और निश्चित रूप से उतने ही कम अच्छे परिणाम मामने आयेगे।"

इस बात का पता लगाना बड़ा कठिन है कि पूर्णतया सरकारी उद्यमों से ही व्यवहार करने वाली प्रवर समिति (Select committee) अथवा ससद की विभिन्न समितियों की नियुक्ति करना बुद्धिमत्तापूर्ण अथवा उचित होगी या नहीं। समस्त उपलब्ध प्रमाणों से यही प्रकट होता है कि इससे उद्यम की जोखिम (Risk) उठाने की प्रेरणा समाप्त हो जायेगी क्योंकि ससद की प्रवर समिति के मामले जाँच-पड़ताल किये जाने की सम्भावना मण्डल के सदस्यों को ऐसा बना देगी कि वह यही सोचते रहेंगे कि "क्या मुझे यह कार्य करने का साहस करना चाहिये?" और यही भावना सरकारी उद्यमों के कार्य-संचालन में बाधक होती है क्योंकि इसमें समस्त प्रेरणा अथवा पहल करने की क्षमता (Initiative) समाप्त हो जाती है। वास्तविक समस्या ससद के लिए अधिक जानकारी प्राप्त करने की नहीं है बल्कि इस बात का पता लगाने की है जो जानकारी पहले से ही उपलब्ध है ससद उसका अधिक अच्छा उपयोग किस प्रकार कर सकती है। यदि उन लोगों की, जोकि सरकारी उद्यमों का प्रबन्ध करते हैं, सापेक्षिक स्वतन्त्रता तथा पहल करने की क्षमता को बनाये रखना है, जैसा कि उनके सफल कार्य-संचालन के लिए होना आवश्यक भी है, तो ससद को नियन्त्रण के ऐसे नये-नये साधनों की योजना नहीं बनानी चाहिये जिनसे कि उनके मन में भय तथा अविश्वास उत्पन्न हो जाये। ससदीय नियन्त्रण छिद्रान्वेषण (Nagging) अथवा चेतावनियों के द्वारा स्थापित नहीं किया जा सकता।

भारतीय ससद (Indian parliament) को वर्तमान में जो अवसर प्रदान किये जाते हैं वे सरकारी उद्यमों (State enterprises) पर नियन्त्रण रखने के लिये पर्याप्त हैं। ससद का कार्य है सामान्य नियन्त्रण तथा पर्यवेक्षण (Supervision) करना और वर्तमान में उसे जो अवसर प्रदान किये गये हैं उनमें इन कार्यों को सम्पन्न करने की पर्याप्त गुंजाइश है। ऐसे अनेक तरीके अपनाये जा सकते हैं जिनके द्वारा कि निगमों की प्रेरणा एवं स्वतन्त्रता को समाप्त किये बिना ही प्रभावशाली ससदीय नियन्त्रण कायम रखा जा सकता है। मन्त्रियों को चाहिये कि वे ससद के सदस्यों को अधिकाधिक अपने विश्वास में लें। जहाँ प्रश्न पूछने की आज्ञा न हो वहाँ निगमों के कार्यों के बारे में मन्त्रियों द्वारा वक्तव्य दिये जाने की व्यवस्था की जाने चाहिए। इस बात की भी व्यवस्था की जानी चाहिए कि सम्बन्धित निगम उन

पृथक-पृथक पूछताछों एवं बातों (Enquiries) की ओर उचित ध्यान दे जो कि सदस्य के सदस्यों द्वारा उनको सम्बोधित करके कही जाये। निगमों के वार्षिक प्रतिवेदन पर्याप्त सूचनाएं प्रदान करने वाले तथा इन प्रकार लिखे होने चाहिये कि जो उनके कार्यों का एक सुग्राह्य चित्र प्रस्तुत करें। ये गवर्नर समदीय नियन्त्रण को अधिक प्रभावशाली बना देंगी किन्तु प्रवर समिति की स्थापना से हानिकारक परिणाम सामने आ सकते हैं। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीयकरण (Nationalization) अभी तक एक दलीय मामला है। अन्य अनेक दल इसका समर्थन नहीं करते। अतः समिति के सदस्य, जोकि मण्डल (Board) के सदस्यों का निर्गमण करेंगे, अपनी जाँच-पड़ताल को राष्ट्रीयकरण की निन्दा अथवा प्रशंसा का साधन बना सकते हैं।

सदस्य को सरकारी उद्यमों पर विस्तृत नियन्त्रण नहीं लागू करना है, अतः प्रवर समिति की कोई आवश्यकता नहीं है क्योंकि इसकी स्थापना में उद्यमों में सबसे पहले अपनी सुरक्षा की भावना का विकास होगा और उनकी पहल करने की क्षमता तथा जोखिम उठाने की इच्छा, जोकि निगम प्रकृति के संगठन के प्रमुख लाभ माने जाते हैं, समाप्त हो जायेंगी। हर्बर्ट मोरीसन (Herbert Morrison) ने ठीक ही कहा कि जो लोग विस्तृत समदीय उत्तरदायिता (Parliamentary accountability) चाहते हैं उन्हें सरकारी विभागीय प्रबन्ध (Departmental Management) का ही विस्तार करना चाहिए और जो इस बात का समर्थन करते हैं कि सरकारी स्वामित्व वाला उद्योग सरकारी निगम के रूप में कार्य करे, उन्हें उसके परिणामों का सामना करने को प्रस्तुत रहना चाहिए अर्थात् उन्हें विस्तृत समदीय उत्तरदायिता को कुछ सीमावद्ध करने के लिए तैयार रहना चाहिए।

भारत में राष्ट्रीयकरण अभी बाल्यावस्था में ही है और सरकारी उद्यमों के लिये प्रवर समितियों का निर्माण करके बाल्यावस्था की सी गलती नहीं की जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, भारतीय समद अपने कर्तव्यों के बारे में अब तक यथेष्ट रूप में सावधान तथा सजग रही है। जब दामोदर घाटी निगम (D V C) वर्षों तक मुख्य इंजीनियर के बिना कार्य करता रहा तो सदस्यों ने यह प्रश्न उठाया और सन् १९५३ में इसके कार्यों के सम्बन्ध में जाँच-पड़ताल की गई। औद्योगिक वित्त निगम (I F C) के कार्यों के विषय में जब व्यापक संदेह फैला हुआ था तो सदस्यों ने यह मामला समद में उठाया और जाँच समिति की नियुक्ति की गई। जीवन बीमा निगम (L I C) के धन को जब अनुचित रूप में मूँडड़ा फर्मों में निवेश (Invest) किया गया तो इस सम्बन्ध में सदस्य में प्रश्न उठाये गये और एक व्यक्ति के जाँच आयोग (Inquiry Commission) की नियुक्ति की गई। सदस्य ने अभी तक किसी भी ऐसे बड़े मामले को, जिसका कि सामना किया जाना चाहिये था, यूँ ही नहीं छोड़ा है और यही सदस्य का कर्तव्य भी है।

सार्वजनिक लेखा समिति (P A C) तथा अनुमान समिति के अत्यधिक कार्य-भार से लदे रहने की कठिनाई को दूर करने के लिए यह सुझाव दिया जाता है

सरकारी निगमों के मामले में ऐसा होता ही नहीं है और यही कारण है कि मनद ने सरकारी निगमों पर अधिक रूप में ही निर्णय किया।" लार्ड रीथ (Lord Reith) ने भी एक भयावह दृश्य के रूप में ही उस पर विचार प्रकट किया कि "जितना अधिक मैं यह अनुभव करूंगा कि कोई व्यक्ति हर समय मेरे कार्य पर निगाह रख रहा है और बाद में किसी भी समय इन कार्यों की जाँच-पड़ताल कर सकता है, तो उतना ही कम निर्णय करने को मैं उत्सुक होऊंगा तथा मैं उतना ही कम निर्णय करने वाला हो जाऊंगा और निश्चित रूप में उतने ही कम अच्छे परिणाम सामने आयेगे।"

इस बात का पता लगाना बड़ा कठिन है कि पूर्णतया सरकारी उद्यमों से ही व्यवहार करने वाली प्रवर समिति (Select committee) अथवा समद की विभिन्न समितियों की नियुक्ति करना बुद्धिमत्तापूर्ण अथवा उचित होगी या नहीं। समस्त उपलब्ध प्रमाणों से यही प्रकट होता है कि इसमें उद्यम की जोखिम (Risk) उठाने की प्रेरणा समाप्त हो जायेगी क्योंकि समद की प्रवर समिति के सामने जाँच-पड़ताल किये जाने की सम्भावना मण्डल के सदस्यों को ऐसा बना देगी कि वह यही सोचते रहेंगे कि "क्या मुझे यह कार्य करने का साहस करना चाहिये?" और यही भावना सरकारी उद्यमों के कार्य-संचालन में बाधक होती है क्योंकि इसमें समस्त प्रेरणा अथवा पहल करने की क्षमता (Initiative) समाप्त हो जाती है। वास्तविक समस्या समद के लिए अधिक जानकारी प्राप्त करने की नहीं है बल्कि इस बात का पता लगाने की है जो जानकारी पहले से ही उपलब्ध है समद उसका अधिक अच्छा उपयोग किस प्रकार कर सकती है। यदि उन लोगों की, जोकि सरकारी उद्यमों का प्रबन्ध करते हैं, सापेक्षिक स्वतन्त्रता तथा पहल करने की क्षमता को बनाये रखना है, जैसा कि उनके सफल कार्य-संचालन के लिए होना आवश्यक भी है, तो समद को नियन्त्रण के ऐसे नये-नये साधनों की योजना नहीं बनानी चाहिये जिनसे कि उनके मन में भय तथा अविश्वास उत्पन्न हो जाये। ससदीय नियन्त्रण छिद्रान्वेषण (Nagging) अथवा चेतावनियों के द्वारा स्थापित नहीं किया जा सकता।

भारतीय ससद (Indian parliament) को वर्तमान में जो अवसर प्रदान किये जाते हैं वे सरकारी उद्यमों (State enterprises) पर नियन्त्रण रखने के लिये पर्याप्त हैं। समद का कार्य है सामान्य नियन्त्रण तथा पर्यवेक्षण (Supervision) करना और वर्तमान में उसे जो अवसर प्रदान किये गये हैं उनमें इन कार्यों को सम्पन्न करने की पर्याप्त गुंजाइश है। ऐसे अनेक तरीके अपनाये जा सकते हैं जिनके द्वारा कि निगमों की प्रेरणा एवं स्वतन्त्रता को समाप्त किये बिना ही प्रभावशाली ससदीय नियन्त्रण कायम रखा जा सकता है। मन्त्रियों को चाहिये कि वे समद के सदस्यों को अधिकाधिक अपने विश्वास में लें। जहाँ प्रश्न पूछने की आज्ञा न हो वहाँ निगमों के कार्यों के बारे में मन्त्रियों द्वारा वक्तव्य दिये जाने की व्यवस्था की जाने चाहिए। इस बात की भी व्यवस्था की जानी चाहिए कि सम्बन्धित निगम उन

पृथक-पृथक पूछताछों एवं बातों (Enquiries) की ओर उचित ध्यान दे जो कि सदस्यों के सदस्यों द्वारा उनको सम्बोधित करके कही जाये। निगमों के वार्षिक प्रतिवेदन पर्याप्त सूचनाएं प्रदान करने वाले तथा उन प्रकार लिखे हों चाहिये कि जो उनके कार्यों का एक सुग्राह्य चित्र प्रस्तुत करें। ये सब बातें समदीय नियन्त्रण को अधिक प्रभावशाली बना देंगी किन्तु प्रवर समिति की स्थापना में हाथिमारक परिणाम मानने आ सकते हैं। इनके अतिरिक्त, राष्ट्रीयकरण (Nationalization) अभी तक एक दलीय मामला है। अन्य अनेक दल इनका समर्थन नहीं करते। अतः समिति के सदस्य, जोकि मण्डल (Board) के सदस्यों का निरीक्षण करेंगे, अपनी जाँच-पड़ताल को राष्ट्रीयकरण की निन्दा अथवा प्रशंसा का साधन बना सकते हैं।

समद को सरकारी उद्यमों पर विस्तृत नियन्त्रण नहीं लागू करना है, अतः प्रवर समिति की कोई आवश्यकता नहीं है क्योंकि इसकी स्थापना में उद्यमों में सबसे पहले अपनी सुरक्षा की भावना का विकास होगा और उनकी पहचान करने की क्षमता तथा जोखिम उठाने की इच्छा, जोकि निगम पद्धति के पगडन के प्रमुख लाभ माने जाते हैं, समाप्त हो जायेगी। हरबर्ट मोरीसन (Herbert Morrison) ने ठीक ही कहा कि जो लोग विस्तृत समदीय उत्तरदायिता (Parliamentary accountability) चाहते हैं उन्हें सरकारी विभागीय प्रबन्ध (Departmental Management) का ही विस्तार करना चाहिए और जो इस बात का समर्थन करते हैं कि सरकारी स्वामित्व वाला उद्योग सरकारी निगम के रूप में कार्य करे, उन्हें उसके परिणामों का सामना करने को प्रस्तुत रहना चाहिए अर्थात् उन्हें विस्तृत समदीय उत्तरदायिता को कुछ सीमाबद्ध करने के लिए तैयार रहना चाहिए।

भारत में राष्ट्रीयकरण अभी बाल्यावस्था में ही है और सरकारी उद्यमों के लिये प्रवर समितियों का निर्माण करके बाल्यावस्था की सी गलती नहीं की जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, भारतीय समद अपने कर्तव्यों के बारे में अब तक यथेष्ट रूप में सावधान तथा सजग रही है। जब दामोदर घाटी निगम (D V C) वर्षों तक मुख्य इंजीनियर के बिना कार्य करता रहा तो सदस्यों ने यह प्रश्न उठाया और सन् १९५३ में इसके कार्यों के सम्बन्ध में जाँच-पड़ताल की गई। औद्योगिक वित्त निगम (I F C) के कार्यों के विषय में जब व्यापक संदेह फैला हुआ था तो सदस्यों ने यह मामला समद में उठाया और जाँच समिति की नियुक्ति की गई। जीवन बीमा निगम (L I C) के धन को जब अनुचित रूप में मूँडटा फर्मों में निवेश (Invest) किया गया तो इस सम्बन्ध में सदन में प्रश्न उठाये गये और एक व्यक्ति के जाँच आयोग (Inquiry Commission) की नियुक्ति की गई। सदन ने अभी तक किसी भी ऐसे बड़े मामले को, जिसका कि सामना किया जाना चाहिये था, यूँ ही नहीं छोड़ा है और यही समद का कर्तव्य भी है।

सार्वजनिक लेखा समिति (P A C) तथा अनुमान समिति के अत्यधिक कार्य-भार से लदे रहने की कठिनाई को दूर करने के लिए यह सुझाव दिया जाता है -

कि उप-समितियों (Sub-committee) की स्थापना के तरीके को कार्यान्वित करना लाभदायक हो सकता है। जहाँ तक ससद के पास समय की कमी का प्रश्न है, सरकारी उद्यमों से सम्बन्धित मामलों पर ससद द्वारा विचार करने के लिए पृथक् दिन निर्धारित किये जा सकते हैं। इस प्रकार, सरकारी उद्यमों में व्यवहार करने के लिए एक पृथक् प्रवर समिति की स्थापना के पक्ष में कहने को बहुत कम ही रह जाता है।

### सरकारी निगमों के साथ सरकार का वास्तविक सम्बन्ध

(Actual relationship of Government with the Public Corporations) :

इस तथ्य से तो इन्कार नहीं किया जा सकता कि एक सरकारी निगम की सफलता के लिए स्वायत्तता (Autonomy) अनिवार्य होती है, परन्तु (जैसा कि अन्य स्थान पर किया गया है)<sup>1</sup>, भारत में सरकारी निगमों को केवल नाम मात्र की ही स्वायत्तता प्राप्त है और असलियत यह है कि उनके साथ सरकारी विभागों (Government departments) जैसा कि व्यवहार किया जाता है। प्रबन्ध (Management) के निगम-स्वरूप को अपनाने का उद्देश्य यह था कि इन उद्यमों को कार्य-संचालन में लोचशीलता प्रदान की जाए और उनको उन नियमों तथा विनियमों (Rules and regulations) के लागू होने से मुक्त रखा जाए, जो कि प्रशासन की सामान्य क्रियाओं के लिए बनाये जाते हैं। यह उद्देश्य तब से तो बहुत कुछ नष्ट सा ही हो गया है जब से कि उद्यमों का नियन्त्रण उन स्थायी सिविल अधिकारियों के हाथों में दे दिया गया है जो कि निर्देशक-मण्डलों (Boards of Directors) के लिए मनोनीत (Nominate) किये जाते हैं। प्रथम लोकसभा की अनुमान समिति (Estimates Committee) ने अपने सोलहवें प्रतिवेदन में यह विचार व्यक्त किया “...समिति ने यह देखा है कि जहाँ तक इन उद्यमों तथा मंत्रालय (Ministry) के बीच सम्बन्धों की बात है, उद्यमों के साथ उसी प्रकार का व्यवहार किया जाता है जिस प्रकार कि सरकार के विभागों (Departments) तथा कार्यालयों (Offices) के साथ। उनका नियन्त्रण तथा निरीक्षण सचिवालय (Secretariat) द्वारा किया जाता है। इस प्रकार सरकारी उद्यम मंत्रालयों के उपासग (Adjuncts) मात्र हो गये हैं और उनके साथ न्यूनाधिक रूप में उसी प्रकार का व्यवहार किया जाता है जैसा कि किसी भी अधीनस्थ संगठन अथवा कार्यालय के साथ किया जाता है। समिति इस प्रवृत्ति पर दुःख प्रकट करती है जिसके कारण कि उद्यमों की उत्पादन क्रिया पर हानिकारक प्रभाव पड़ा है क्योंकि उद्यम उस सब सामान्य लालफीताशाही तथा कार्य-प्रणाली सम्बन्धी देरियों के शिकार हो गये जो कि एक सरकारी विभाग में आमतौर पर पाई जाती हैं और उत्पादन (Production) पर जिनका गम्भीर अनुवर्ती (Consequential) प्रभाव पड़ा है।”<sup>2</sup> इसी प्रकार की भाषा में द्वितीय लोकसभा की अनुमान

1 देखिये “प्रबन्ध के स्वरूप”।

2 अनुमान समिति, १६ वा प्रतिवेदन, १९५४-५५, पृष्ठ ५

समिति ने जहाजी निगमों (Shipping corporations) के सम्बन्ध में प्रस्तुत किये गये अपने अडतीसवें प्रतिवेदन में यह मत व्यक्त किया कि “निगमों का प्रबन्ध करने के लिये सरकार के वरिष्ठ अधिकारियों (Senior officers) की नियुक्ति होने के कारण, निगमों के साथ सरकारी विभागों के ही विस्तार एवं अंगों (Parts) के रूप में व्यवहार किया जाता था। उन्हें वाणिज्यिक (Commercial) पद्धति के अनुसार कार्य करने की अनुमति नहीं थी। समिति को यह भी पता चला कि सरकारी क्षेत्र (Public sector) के निगमों को कुछ ऐसे प्रतिबन्धों के अधीन कार्य करना पड़ता था जो कि गैर-सरकारी क्षेत्र (Private sector) के निगमों पर लागू नहीं होते थे।” एक ऐसा प्रतिबन्ध (Restriction), जिसका कि समिति को पता चला, यह था कि निगमों को इस बात की स्वाधीनता नहीं थी कि वे अपने अभिकर्ताओं (Agents) पर निरीक्षण रखने के लिए तथा अपने व्यवसाय के पक्ष में प्रचार करने के लिए भारत में बाहर अपने पदाधिकारियों को प्रतिनिधि के रूप में नियुक्त कर सकें जबकि गैर-सरकारी क्षेत्र की कंपनियों को यह स्वाधीनता प्राप्त थी। मन्त्रालय के प्रतिनिधियों द्वारा गवाही के मध्य यह कहा गया कि “एक निजी जहाजी कंपनी (Private Shipping Company) आस्ट्रेलिया में एक अधिकारी को प्रतिनिधि के रूप में नियुक्त करने में समर्थ थी। उन्होंने जहाजी भाड़े (Cargo) के पक्ष में प्रचार करने के लिए एक आदमी को भेजा। सरकारी क्षेत्र की कंपनी की आस्ट्रेलिया में अपना आदमी भेजने की अनुमति नहीं थी। जबकि निजी अथवा गैर-सरकारी कंपनी रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया में विदेशी विनिमय (Foreign exchange) प्राप्त करके अपना आदमी प्रतिनिधि के रूप में नियुक्त कर सकती थी, निगम को प्रशासकीय तथा वित्त मन्त्रालयों में इसकी पूर्ण स्वीकृति लेनी पड़ती थी और उसकी यह प्रार्थना अस्वीकार कर दी जाती थी।”<sup>1</sup>

निगम के आन्तरिक प्रबन्ध में मन्त्रालय द्वारा हस्तक्षेप करने का एक और भी नया उदाहरण हमारे सामने है जो यह निश्चय करता है कि हमारे देश में निगमों और कंपनियों का केवल बाह्य ढांचा ही वर्तमान है, वस्तुतः तो उनका मंचालन सरकार के विभागों (Departments) के समान ही किया जाता था। जीवन-बीमा निगम (Life Insurance Corporations) के निवेश (Investment) की कहानी जनता के मन में अभी ताजी ही बनी हुई है और उसके सम्बन्ध में छागला आयोग (Chhagla Commission's) का प्रतिवेदन (Report) आखिरी खोलने वाला है। ७ जनवरी सन् १९५८ को भारत सरकार द्वारा एक व्यक्ति के जाच आयोग (Inquiry Commission) के रूप में सर्वोच्च न्यायालय (High Court) के मुख्य न्यायाधीश (Chief Justice) श्री एम० सी० छागला की नियुक्ति की गई थी। उस

१ द्वितीय लोकसभा की अनुमान समिति के ३८वें प्रतिवेदन में, (१९५१-५२) पृष्ठ १२-१३

आयोग का कार्य मूढडा (Mundhra) द्वारा प्रबन्ध की जाने वाली कम्पनियों में जीवन बीमा निगम की १ करोड़ ३८ लाख ८० की धनराशि के निवेश की जाच पड़ताल करना था। जीवन बीमा निगम अधिनियम की धारा २१ का उल्लेख करके, जिसके अन्तर्गत कि केन्द्र सरकार सार्वजनिक हित में सम्बन्धित नीति के मामलों में लिखित निर्देश (Written directions) दे सकती थी, श्री छागला ने कहा कि “अधिनियम (Act) की धारा २१ में स्पष्ट रूप से दिया हुआ है कि एक विधि द्वारा निर्मित निगम की स्वायत्तता (Autonomy) तथा उस पर नियन्त्रण के बीच साम-जस्य की आदर्श स्थिति क्या होनी चाहिये और एक कल्याणकारी राज्य (Welfare state) को ऐसे किसी भी निगम के साथ व्यवहार करते समय उस आदर्श सामजस्य का पालन करना चाहिये तथा अपने दिन प्रति-दिन के प्रशासन की व्यवस्था करने के लिए निगम को पूर्ण रूप से स्वतंत्र छोड़ देना चाहिये, और जब निगम को पालिसी-होल्डरों के हितों के अनुसार अपने धन का निवेश करने को स्वतंत्र छोड़ा जाये तो सरकार निगम की निर्णय करने की इच्छा पर केवल तभी नियन्त्रण लगा सकती है जबकि नीति का कोई ऐसा प्रश्न उपस्थित हो जाय जिसका सम्बन्ध सार्वजनिक हित (Public interest) से हो। सरकार निगम से यह नहीं कह सकती कि वह किसी विशेष शेयर में अपना धन लगाये अथवा न लगाये, वह निगम से यह नहीं कह सकती कि उसे किसी विशेष उद्योग की सहायता करनी चाहिये तथा किसी विशेष व्यक्ति की सहायता करने के लिए तो और भी नहीं कहना चाहिए, परन्तु वह निगम से कह सकती है कि उसे अपना धन कुछ ऐसे विशिष्ट उद्योगों में लगाना चाहिये जो कि द्वितीय पंचवर्षीय योजना के सफल संचालन के लिए आवश्यक हों अथवा जो सरकार द्वारा निर्धारित किसी विशिष्ट आर्थिक अथवा वित्तीय नीति को प्रभावित करते हों।” श्री छागला ने कहा कि “यह बड़े दुर्भाग्य की बात है कि जीवन बीमा निगम के मामले में धारा (Section) २१ में उल्लिखित इस विवेकपूर्ण एवं ठोस सिद्धान्त का पालन नहीं किया गया। गवाहियों से यह बिल्कुल स्पष्ट है कि वित्त मन्त्रालय (Finance Ministry) में कुछ ऐसी प्रवृत्ति पाई जाती थी कि वह निगम को अपना ही एक शाखा अथवा प्रशाखा समझता था और यह मान कर उसको आदेश जारी करता था कि निगम उन आदेशों का पालन करने के लिए बाध्य है।” निगम द्वारा किये गये सौदे (Transaction) को प्रभावित करने वाली बातचीत व पत्र-व्यवहार का अध्ययन करने के पश्चात् श्री छागला इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि “वास्तव में यह निगम द्वारा अपने वैधानिक कर्तव्य तथा ऐच्छिक निर्णय के रूप में किया जाने वाला सौदा नहीं था। प्रमाण स्पष्ट है और इसमें सन्देह की कोई गुन्जाइश नहीं है कि यह सौदा सरकार के हस्तक्षेप के परिणामस्वरूप ही सम्पन्न हुआ था और इस सौदे को सरकार द्वारा आदेशित सौदे का नाम दिया जा सकता है।” इस सौदे से यह तो स्पष्ट है कि मदा इस बात का खतरा बना रहता है कि “सरकार निगम को आदेश दे सकती है यद्यपि वह स्वाग यही रचाती है कि वह केवल परामर्श दे रही है।” निगम के

प्रबन्ध निर्देशक (Managing Director) ने आयोग के सामने जो कुछ कहा उसमें यह स्पष्ट हो जाता है। उन्होंने कहा कि “जब भी वित्त सचिव (Finance Secretary) उनसे कुछ काम करने को कहते थे, वह उसको नरकार द्वारा दिया जाने वाला निर्देश ही समझते थे।” भारत के महान्यायवादी (Attorney General) श्री सीतलवाड ने आयोग के सम्मुख दिये गए अपने वक्तव्य (Statement) के अन्त में कहा कि “यदि नियुक्त किया गया अधिकारी अपनी पदोन्नति (Promotion) तथा अन्य बातों के लिए स्वयं सरकार पर ही निर्भर रहा तो उसके लिए यह सम्भव नहीं होगा कि वह निगम के मामलों में निवटने में ठीक वैसे ही स्वतंत्र मस्तिष्क से कार्य कर सके जैसा कि समुचित रीति से नियुक्त किये गए एक प्रधान (Chief) को करना चाहिये। इसमें व्यक्तियों का इतना दोष नहीं है जितना कि परिस्थिति का है।”

चूँकि भारत सरकार की घोषित नीति सरकारी क्षेत्र (Public sector) का विस्तार करने की है, अतः स्वायत्तता प्राप्त सरकारी उद्यमों के कुशल मचालन के लिए श्री छागला द्वारा दी गई सिफारिशों पर ध्यानपूर्वक विचार करने की आवश्यकता है। उन्होंने निम्न सिफारिशों की—

(१) सरकार को स्वायत्तता प्राप्त परिनियत निगमों (Autonomous statutory corporations) के कार्य-संचालन में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिये और यदि वे हस्तक्षेप करना चाहें ही, तो उन्हें लिखित में निर्देश (Directions) देने की जिम्मेवारी से नहीं बचना चाहिये।

(२) जीवन बीमा निगम जैसे निगमों के अध्यक्ष (Chairman) जिसे कि बड़े पैमाने पर निवेशों (Investment) से व्यवहार करना पड़ता है, कि नियुक्ति ऐसे व्यक्तियों में से की जानी चाहिये जिन्हें कि व्यावसायिक तथा वित्तीय क्षेत्र का अनुभव हो और जो शेयर बाजार की रीतियों एवं विधियों से परिचित हों।

(३) यदि निगम के कार्य-पालक अथवा निष्पादक अधिकारी (Executive officers) सिविल सेवाओं में से नियुक्त किये जाने हों तो उन पर यह प्रभाव डाला जाना चाहिये कि वे अपने कर्तव्यपालन के लिए निगम के प्रति उत्तरदायी हैं तथा उसके प्रति ही वे अपनी निष्ठा (Loyalty) कायम रखें और यह कि उन्हें सरकार के वरिष्ठ अधिकारियों से प्रभावित नहीं होना चाहिए अथवा न उन्हें अपने निर्णय ही उन (अधिकारियों) को देने चाहियें। यदि वे यह अनुभव करें कि वे उन वरिष्ठ अधिकारियों के आदेशों का पालन करने को बाध्य हैं तो उन्हें इस बात पर जोर देना चाहिये कि उन्हें वे आदेश लिखित रूप में ही दिये जायें।

(४) जीवन बीमा निगम की निधियों (Funds) का उपयोग केवल पालिसी होल्डरों के लाभ के लिये ही किया जाना चाहिये, अन्य किसी अतिरिक्त उद्देश्य के लिए नहीं। यदि उनका उपयोग अन्य किसी भी अतिरिक्त अथवा बाहरी उद्देश्य के लिये किया ही जाना हो तो वह उद्देश्य ‘राष्ट्र का हित’ ही होना चाहिये।

(५) ससदीय पद्धति की सरकार के अन्तर्गत, मन्त्रियों (Ministers) को चाहिये कि वे प्रारम्भ में ही समद (Parliament) को अपने विश्वास में ले लें। साथ ही, उन्हें सभी सम्बन्धित तथ्य तथा सामग्री समद के सम्मुख रख देनी चाहिए। इससे वे कठिनाइयाँ तथा व्याकुलताएँ दूर हो जायेंगी जो वाद में उस समय उत्पन्न होती है जबकि समद अन्य स्रोतों से आवश्यक सूचनाएँ प्राप्त करती है।<sup>1</sup>

इस तथ्य के विषय में दो मत नहीं हो सकते कि सरकारी उद्यमों के संचालन में सरकार का हस्तक्षेप कम से कम होना चाहिये और इसको केवल नीति-सम्बन्धी निर्देश जारी करने तक ही सीमित रखा जाना चाहिये। साथ ही, ये निर्देश लिखित में होना चाहिये जिससे कि सम्बन्धित मन्त्री पर निश्चित रूप से उसका उत्तरदायित्व डाला जा सके। विविन बोस जांच मण्डल (Vivin Bose Inquiry Board), जिसकी स्थापना मूदडा-सौदे के सम्बन्ध में जीवन बीमा निगम के पदाधिकारियों के आचरण (Conduct) की जांच करने के लिए की गई थी, ने भी यही विचार व्यक्त किया कि निगम को कम स्वायत्तता (Autonomy) प्राप्त थी। इसके उत्तर में सरकार ने यह कहा कि “निगम के स्वायत्तता के साथ कार्य करने” का मतलब है कि वह चार्टर (Charter) की शर्तों के अन्तर्गत तथा सरकार की नीति एवं समय-समय पर उसके द्वारा किये जाने वाले मार्ग-दर्शन के अनुरूप स्वतन्त्रता के साथ कार्य करे। निगम के उचित कार्य-संचालन के विषय में आश्वस्त रहने के लिये उसके पर्यवेक्षण (Supervision), मार्ग-दर्शन एवं निर्देशन की जिम्मेवारी सरकार पर आती है जिसे कि इस कार्य का भार इसलिये अपने ऊपर लेना पड़ता है ताकि वह समद के प्रति अपने कर्तव्य का पालन करने में समर्थ हो सके। यह सरकार की जिम्मेवारी है कि वह उपयुक्त प्रतिकारात्मक (Remedial) कार्यवाही करे यदि, अथवा जब भी, निगम के कार्य-संचालन के लिए ऐसा करना आवश्यक हो। सरकार तथा निगम के बीच के सम्बन्धों की अत्यधिक औपचारिकता (Excessive formalisation) अवाञ्छनीय तो है ही, कार्य को भी असंभव बना देगी। अतः यही निष्कर्ष निकलता है कि निगम को निर्देश देने के अधिकार से सम्बन्धित कानूनी धाराओं (Legal Provisions) का विश्लेषण इस प्रकार नहीं किया जाना चाहिये कि जो सरकार को वातचीत अथवा पत्र-व्यवहार के अन्य स्रोतों, “जैसे कि अनौपचारिक विचार-विमर्श अथवा सम्मेलनों” का आश्रय लेने से रोके। ऐसा कोई कारण नहीं दिखाई देता कि सरकार निगम के साथ अपने सम्बन्ध को केवल वैधानिक निर्देश देने तक ही क्यों सीमित रखे।<sup>2</sup>

सरकार के इस मत को उचित ठहराना कठिन है कि निगमों के कार्य सम्पादन के लिये निगम अधिकारियों के साथ अनौपचारिक विचार-विमर्श अथवा सम्मेलनों (Informal discussions or conferences) का उपयोग किया जा सकता है।

1 एम सी छागला, हिन्दुस्तान टाइम्स, दिनांक १०-२-५८।

2 विविन बोस जांच मण्डल की सरकार का उत्तर, मई ३१, सन् १९५६।

निगम के निर्णयों को प्रभावित करने के इस तरीके से, यह निश्चित है कि भ्रम उत्पन्न होगा और हानिकारक परिणाम सामने आयेंगे। मसदा 'पर्दे के पीछे' के मन्त्रीय प्रभावों की प्रकृति तथा उसके परिणामों से अनभिज्ञ रहेगी अतः वह मन्त्रीय कार्य-वाहियों के सम्बन्ध में कोई प्रश्न नहीं उठा सकती। मन्त्रियों को केवल उन्हीं मामलों के लिये ही जवाबदेह ठहराया जा सकेगा जिनके लिये कि वे प्रत्यक्ष रूप से जिम्मेवार हों। मण्डल को निर्देश देने के अपने अधिकारों का उपयोग कम करने से तथा वात-चीत, और वह भी बहुधा मौखिक वातचीत द्वारा उनको प्रभावित करने की विधि को प्रमुखता देने से, वे प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व से वंच जाते हैं। इस स्थिति में जब मन्त्री सदन में आते हैं तो इस आधार पर प्रश्न का उत्तर देने से इन्कार कर सकते हैं कि इसमें कतई उनकी जिम्मेवारी नहीं है। निर्देश (Direction) लिखित रूप में ही जारी किये जाने चाहियें, अन्यथा मन्त्री अपने गलत कार्यों अथवा आदेश दिये हुये कार्यों के लिये उत्तरदायी नहीं ठहराये जा सकते। अनुत्तरदायी कार्यपालिका की उत्पत्ति ससदीय जनतन्त्र के लिए एक खतरा है।

निगमों में गैर-सरकारी व्यक्तियों की नियुक्ति से सम्बन्धित श्री छागला की सिफारिश निश्चय ही प्रशंसनीय है। परन्तु देश में ऐसे योग्य गैरसरकारी व्यक्तियों का अभाव होने के कारण और कोई विकल्प ही नहीं रहता तथा निगमों का प्रबन्ध करने के लिए सिविल अधिकारी ही नियुक्त करने पड़ते हैं। अतः इस खराब स्थिति को ही अच्छा बनाने के लिए यह किया जाना चाहिये कि सरकारी उद्यमों के प्रबन्ध के लिये नियुक्त किये जाने वाले अधिकारी उन सेवाओं से त्याग-पत्र दे दें जिनसे कि वे सम्बन्धित हों और फिर औद्योगिक प्रबन्ध के क्षेत्र में ही वे अपने जीवन-क्रम (Career) का निर्माण करें। सरकारी उद्यमों में अब जो अधिकारी नियुक्त किये जाते हैं वे वहाँ केवल अस्थायी होते हैं अतः वे केन्द्रीय मन्त्रालयों के अपने उन वरिष्ठ अधिकारियों के प्रभाव में रहते हैं जिन पर कि मुख्यतः उनकी पदोन्नति निर्भर होती है। उन्हें ऐसे प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष प्रभाव की सीमा से बाहर ही रखा जाना चाहिये। ऐसा केवल तभी किया जा सकता है जबकि वे अपनी पहली सेवाओं से मुक्त हो जायें और उनसे अपना सम्बन्ध विच्छेद कर लें। यदि इस सुझाव को प्रयोगात्मक रूप में दिया गया, तो निगम सरकारी विभागों के अधीनस्थ ही रहेंगे और जीवन बीमा निगम जैसी घटनायें बराबर घटित होती रहेंगी।

### कुछ नवीनतम प्रवृत्तियाँ (Some Recent Developments)

ब्रिटिश सदन तथा समाचार पत्रों में लम्बे वाद-विवाद के बाद २० दिसम्बर १९५६ को "राष्ट्रीयकृत उद्योगों पर एक प्रवर समिति" (Select Committee on Nationalized Industries) की नियुक्ति की गई थी। यह समिति निगमों

(Corporations) के वार्षिक प्रतिवेदनो तथा हिसाब-किताब का अध्ययन करती है।<sup>1</sup> ब्रिटेन में इस समिति के कार्यों से जनता को काफी सन्तोष प्राप्त हुआ है। कामन्स सभा के लिए भी इस प्रकार समिति के प्रतिवेदन बहुत मूल्यवान सिद्ध हुए हैं। किन्तु समिति के कार्यों की सफलता बहुत कुछ कार्यकुशल स्टाफ-सहायता पर निर्भर है। इस समिति के एक भूतपूर्व अध्यक्ष के अनुसार समिति को प्रतिवर्ष केवल एक उद्योग का आद्योपान्त अध्ययन करना चाहिये। उन्होंने यह भी कहा है कि "जहाँ तक समिति के भविष्य के विषय में मेरे विचारों का प्रश्न है, मेरा सुझाव यह है कि समिति को तथ्यों तथा बड़े-बड़े प्रश्नों पर ही ध्यान केन्द्रित करना चाहिए तथा छोटी-छोटी बातों पर समय नष्ट करने से बचना चाहिए।"<sup>2</sup>

भारत में भी कृष्ण मेनन समिति के सुझाव पर संसद के दोनों सदनों की संयुक्त समिति, जो राजकीय उद्यमों के कार्यों की जाँच करे, की स्थापना का निश्चय काफी पहले कर लिया गया था। सुझाव यह था कि समिति सरकारी उद्यमों के वार्षिक प्रतिवेदनो व हिसाब-किताब की जाँच करे तथा यह बताये कि वे श्रेष्ठ तथा स्वस्थ व्यावसायिक नियमों के अनुसार कार्य कर रहे हैं या नहीं। यह भी प्रस्तावित किया गया था कि अनुमान समिति (Estimates Committee) तथा सार्वजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee) के कुछ कार्य १५ सदस्यों की इस संयुक्त समिति को सौंप दिये जायें।

२३ नवम्बर १९६१ को सरकार ने लोक सभा में यह प्रस्ताव प्रस्तुत किया कि दोनों सदनों की एक संयुक्त समिति बनायी जाये जिसमें १० सदस्य लोक सभा के हों तथा ५ राज्य सभा के। लोक सभा के सदस्यों ने राज्य सभा को समिति पर प्रतिनिधित्व देने पर आपत्ति व्यक्त की। यह तर्क दिया गया कि क्योंकि प्रस्तावित समिति राजकीय उद्यमों के वित्तीय पहलुओं का निरीक्षण करेगी तथा अनुमान समिति व सार्वजनिक लेखा समिति के कुछ कार्यों को सम्पन्न करेगी इसलिए राज्य सभा के सदस्यों को, जिसके पास वित्तीय शक्तियाँ नहीं हैं, इसके साथ सम्बन्धित करना सर्वथा अनुचित होगा।<sup>3</sup>

सरकार ने अपना प्रस्ताव वापिस ले लिया तथा एक संशोधित प्रस्ताव रखा उसमें कहा गया कि राज्य सभा के ५ सदस्यों का दर्जा "सहायक" (Associate) सदस्य का होगा। यह भी प्रस्तावित किया गया कि जब समिति वित्तीय प्रश्नों पर विचार कर रही हो तो राज्य सभा के सदस्य उसकी बैठकों में भाग नहीं ले सकेंगे।

1 For details refer to William A Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1966, A. H. Hanson, 'Parliament and Public Ownership', Published for the Hansard Society by London, 1961, pages 149—173

2 Sir Toby Low, "The Select Committee on Nationalized Industries", Public Administration (London) Spring 1962, Vol 40, page 14

3 For details refer to House of People Debate, November 23, 1961

राज्य सभा के सदस्यों ने इस प्रस्ताव पर दोष व्यक्त किया तथा "सहायक सदस्य" वाले दर्जे को अपमानजनक बनाया। उन्होंने कहा कि यह उच्च सदन के सम्मान पर एक आघात है और इसका अर्थ सम्पूर्ण मदन को एक निम्न दर्जा प्रदान करना है। दोनों सदनों में इस विषय पर वाद-विवाद इतना कटु हो गया कि सरकार को यह प्रस्ताव भी वापिस लेना पड़ा।<sup>1</sup>

राष्ट्रीय उद्यमों पर एक मन्दीय समिति की स्थापना को सभी आवश्यक समझते हैं। सरकार ने प्रस्तावित समिति को दिये जाने वाले कार्य भी तय कर रहे हैं। समिति का सरकार के व्यापक नीति विषयक प्रश्नों तथा राष्ट्रीय उद्यमों के दैनिक कार्यों से कोई सरोकर नहीं होगा। किन्तु समिति की रचना पर अभी तक कोई निश्चय नहीं हो पाया है। लोक-प्रशासन के विद्यार्थीगण राष्ट्रीय उद्यमों पर एक पृथक मन्दीय समिति के प्रस्तावित परीक्षण (Experiment) की तीव्र उत्कण्ठा से प्रतीक्षा कर रहे हैं।

---

## प्रशासन के स्तर (Levels of Administration)

### भारत में केन्द्र तथा राज्यों के बीच सम्बन्ध (Relations between the Centre and the States in India)

भारत के संविधान द्वारा देश के लिए संसदीय शासन व्यवस्था (Federal system of government) की स्थापना की गई है। संघीय शासन-व्यवस्था की मूलभूत बात है केन्द्र तथा राज्य सरकारों के बीच शक्तियों का विभाजन। दोनों में से किसी भी एक को दूसरी सरकार की शक्ति एवं सत्ता अपने हाथों में ले लेने का अधिकार नहीं है। 'संघीय सिद्धान्त से तात्पर्य है कि किसी भी देश की राष्ट्रीय सरकार (National government) तथा संघ में सम्मिलित होने वाली सरकारें अपने-अपने सम्बन्धित क्षेत्रों में एक दूसरे से स्वतन्त्र रहेगी, कोई भी एक दूसरे के अधीनस्थ (Subordinate) नहीं होगी, बल्कि परस्पर समवर्गीय होगी।'

### संघ तथा राज्यों के बीच शक्तियों का वितरण (The Distribution of powers between the Union and the States)

भारतीय संविधान (Indian constitution) के अनुसार तीन सूचियों (Lists) में संघ तथा राज्यों के बीच विधायी सत्ता (Legislative authority) का विभाजन किया गया है—अर्थात् संघ-सूची (Union list), राज्य सूची (State List) और समवर्ती सूची (Concurrent list)। संघीय संसद को संघ सूची में उल्लिखित ६७ विषयों पर विधि (Laws) निर्माण की 'पूर्ण सत्ता' प्राप्त है।

इन विषयों में महत्वपूर्ण ये हैं विदेशी सम्बन्ध, युद्ध, शांति तथा सन्धियाँ, नागरिकता और विदेशियों का देशीकरण, भारत में प्रवेश, और उनमें से प्रशासन व देशान्तरवास, प्रत्यर्पण (Extradition), रेलों और राष्ट्रीय महत्व के राज-पथों (Highways) सहित संचार के साधन, नौ-वहन (Shipping), नौ-परिवहन (Navigation) तथा वायु-मार्ग (Airways), डाक और तार, टेलीफोन, बेतार (Wireless) तथा प्रसारण (Broadcasting), संघ का लोक-ऋण, मुद्रा-टंकण (Coinage), विधिमान्य (Legal tender), विदेशी और अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार व वाणिज्य, बँकिंग, बीमा तथा वित्तीय निगम, एकस्व (Patents) और व्यापारिक

चिन्ह (Trademarks) राष्ट्रीय महत्व के उद्योग, कुछ सीमाओं के अन्तर्गत खानों तथा खनिजों का विकास, मछली पालन व मीन-क्षेत्र, नमक, अफीम, प्रदर्शन के लिए चल-चित्रों की स्वीकृति, देहली, बनारस हिन्दू तथा अलीगढ़ मुस्लिम विश्वविद्यालय, राष्ट्रीय महत्व की वैज्ञानिक तथा शिल्पिक सस्यायें, ऐतिहासिक स्मारक (Historical monuments), जनगणना (Census) तथा भूमाप (Survey), सघ सेवायें, सघ तथा राज्यों के निर्वाचन (Elections), सघ तथा राज्यों के लेख (Accounts) तथा लेखा-परीक्षण (Audit), उच्चतम और उच्च न्यायालयों (Supreme and high courts) की रचना और सगठन कृषि आय को छोड़कर अन्य आय पर कर, सीमा शुल्क (Customs), मद्यसार सम्बन्ध पेय पदार्थों, अफीम, भाग तथा अन्य नशीले पदार्थों को छोड़कर अन्य सब वस्तुओं पर उत्पादन कर (Excise duties), निगम कर, कुछ अपवादों (Exceptions) के साथ परिसम्पत्तियों (Assets) के पूंजीगत मूल्य पर कर (कृषि भूमि को छोड़कर), आस्तिकर (Estate duties) तथा उत्तराधिकार कर (Succession duties), यात्रियों अथवा वस्तुओं पर सीमा कर (Terminal taxes), शेयर बाजार और वायदा बाजार के सौदों पर कर, विनिमय-पत्रों (Bills of exchange) व चैको आदि पर मुद्राक शुल्क (Stamp duty), समाचार-पत्रों के क्रय या विक्रय पर तथा उनमें प्रकाशित होने वाले विज्ञापनों पर कर, सघ सूची के विषयों के सम्बन्ध में फीस, उच्चतम न्यायालय को छोड़कर अन्य न्यायालयों के इस सूची में के विषयों में से किसी के सम्बन्ध में क्षेत्राधिकार तथा शक्तियाँ (Jurisdiction and powers)।

राज्य सूची (State list) में ऐसे ६६ विषय सम्मिलित किये गये हैं जिन पर कि सामान्यतः राज्य कानून बना सकते हैं। ये विषय सघ सरकार के विधायी क्षेत्राधिकार (Legislative jurisdiction) से बाहर रखे गये हैं।

इन विषयों में महत्वपूर्ण ये हैं सार्वजनिक व्यवस्था (Public order), पुलिस व न्याय प्रशासन, उच्चतम न्यायालय व उच्च न्यायालयों को छोड़कर अन्य न्यायालयों की रचना तथा सगठन, जेलें, स्थानीय शासन, सार्वजनिक स्वास्थ्य व स्वच्छता, चिकित्सालय व औषधालय, मादक पेय पदार्थ, शिक्षा (उसको छोड़कर जो कि सघ सरकार के आधीन है), सड़कें तथा जल-मार्ग (Waterways), कृषि, सिंचाई, कुछ प्रारक्षणों के अन्तर्गत भूमि पट्टा (Land tenure), वन, उद्योग तथा वारिण्य, वाट और माप (Weights and measures), निगमन (Incorporation), नाट्यशालायें (Theatres), तथा चल-चित्र (Cinema), राज्य लोक सेवायें, राज्य का लोक ऋण (Public debts), मालगुजारी, कृषि-आय पर कर, कृषि-भूमि के उत्तराधिकारी के विषय में कर, कृषि-भूमि पर आस्ति कर (Estate duties), भूमि, भवनो तथा खनिज-अधिकारों (Mineral rights) पर कर, मादक पेय पदार्थों, अफीम, भाग तथा अन्य नशीली वस्तुओं पर उत्पादन कर (Excise duties), किसी स्थानीय क्षेत्र में उपभोग, प्रयोग या विक्रय के लिए वस्तुओं के प्रवेश पर कर,

बिजली के उपभोग या विक्रय पर कर, समाचार-पत्रों को छोड़कर अन्य वस्तुओं के क्रय या विक्रय पर कर, समाचार-पत्रों में प्रकाशित होने वाले विज्ञापनों को छोड़कर अन्य विज्ञापनों पर कर, पशुओं और गाड़ियों पर कर, व्यवसायो व व्यापारों पर कर, विलासिता की वस्तुओं (Luxuries) तथा मनोरंजन पर कर, बाजी लगाने (Betting) तथा जुआ खेलने पर कर, प्रति व्यक्ति कर (Capitation taxes), मुद्राक शुल्क (Stamp duties), और किसी न्यायालय में लिए जाने वाले शुल्कों को छोड़कर इस सूची के विषयों में से किसी के बारे में शुल्क।

सीमावर्ती सूची में जिन ४७ विषयों का उल्लेख किया गया है वे 'संघ तथा राज्य सरकारों दोनों ही के समवर्ती क्षेत्राधिकार में आते हैं।' आमतौर पर किसी समवर्ती विषय पर बनाये जाने वाले सघीय कानून का राज्य की विधि या कानून (State law) से मतभेद हो तो उस मतभेद की सीमा तक सघीय कानून ही उच्च माना जाता है परन्तु यदि किसी राज्य-विधि को रक्षित करने के पश्चात् उस पर राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त कर ली गई हो तो उसको सघीय विधान की अपेक्षा प्रमुख स्थान प्राप्त होता है।

इनमें से अधिक महत्वपूर्ण विषय ये हैं दण्ड विधि (Criminal law) तथा दण्ड-प्रक्रिया, निवारक निरोध (Preventive detention), विवाह और विवाह-विच्छेद (तलाक), इच्छापत्र हीनत्व (Intestacy), दत्तकग्रहण (Adoption) तथा उत्तराधिकार (Succession), कृषि-भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्तियों का हस्तान्तरण, पंजीकरण (Registration), सविदा (Contracts), दिवाला (Bankruptcy), न्यास (Trusts), गवाही और शपथें (Evidence and oaths), उन्माद (Lunacy), खाद्य-पदार्थों और अन्य वस्तुओं में हीन-मिलावट (Adulteration), औषधियाँ तथा अन्य वस्तुयें, औषधियाँ और विष, आर्थिक और सामाजिक नियोजन, मजदूर संघ (Trade unions) और श्रम-विवाद तथा कल्याण, विधि के अनुकूल वैद्यक तथा अन्य वृत्तियाँ (Professions), जीवनांक (Vital statistics), अन्तर्देशीय जल-पथों (Inland waterways) पर यन्त्रचालित यानों (Mechanically propelled vessels) द्वारा नौवहन (Shipping) और नौ-परिवहन (Navigation), उत्पादन पूर्ति (Supply) तथा औद्योगिक उपजों एवं खाद्य-पदार्थों के वितरण, पशुओं के चारे, कपास, विनोले और कच्चे जूट का नियन्त्रण,<sup>1</sup> जहाँ पर भी यह आवश्यक हो, मूल्य-नियन्त्रण, समाचार-पत्र और मुद्रणालय (Press), निष्क्रान्त सम्पत्ति (Evacuee property), अधिगृहीती (Acquired) सम्पत्ति के लिए क्षतिपूर्ति (Compensation) का निर्धारण, न्यायिक मुद्राको (Judicial stamps) द्वारा सगृहीत शुल्कों अथवा फीसों को छोड़कर अन्य मुद्राक शुल्क (Stamp duties) और इस सूची में के विषयों में से किसी के बारे में फीसें।

अन्त में, सभी अवशिष्ट शक्तियाँ (Residuary powers) अर्थात् वे विषय जिनका उल्लेख विशिष्ट रूप में (अथवा व्यावहारिक रूप में) तीनों सूचियों में नहीं है, सघ सरकार के क्षेत्राधिकार में रखी गई हैं।

### शक्तिशाली केन्द्र (Strong centre)

भारतीय संविधान (Indian Constitution) के द्वारा एक अत्यन्त शक्तिशाली केन्द्र का निर्माण किया गया है। संविधान को अनेक बार अर्ध-सघात्मक (Quasi-federal) कहा गया है। के० सी० वियर (K C Wheare) के अनुसार “भारत सहायक एकात्मक लक्षणों (Subsidiary unitary features) में युक्त एक सघात्मक राज्य होने की अपेक्षा सहायक सघात्मक लक्षणों (Subsidiary federal features) से युक्त एक एकात्मक राज्य है।” ‘भारतीय संविधान का रूप तो सघात्मक है किन्तु वास्तविक अर्थ में वह एकात्मक ही है।’ सघात्मक सरकार को राज्य के मामलों में हस्तक्षेप करने की भारी शक्तियाँ प्राप्त हैं।

### राज्य के विषयों पर विधि निर्माण करने की सघीय ससद की शक्ति (The Power of the Union Parliament to legislate on the State subjects) .

कुछ परिस्थितियों के अन्तर्गत सघीय ससद शुद्ध रूप से राज्य के विषयों पर भी विधि निर्माण कर सकती है।

सर्वप्रथम, संविधान ससद को यह शक्ति प्रदान करता है कि वह ‘राष्ट्रीय हित’ में राज्य सूची में आये हुए किसी भी विषय के सम्बन्ध में कानून बना सकती है। यद्यपि राज्य विधान-मण्डल को राज्य सूची के विषयों के सम्बन्ध में विधि (Laws) बनाने की अनन्य शक्ति प्राप्त है, किन्तु यदि राज्य-परिषद् (Council of States) ने उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों की दो-तिहाई से अन्यून (Not less) संख्या द्वारा समर्थित प्रस्ताव द्वारा यह घोषित किया है कि राष्ट्रीय हित में यह आवश्यक या इष्टकर है कि ससद राज्य-सूची में प्रणालित और इस प्रस्ताव में उल्लिखित किसी विषय के बारे में विधि बनाये तो जब तक वह प्रस्ताव लागू है ससद के लिए उस विषय के बारे में भारत में सम्पूर्ण राज्य-क्षेत्र अथवा उसके किसी भाग के लिए कानून बनाना विधि-संगत (Lawful) होगा। राज्य-परिषद् द्वारा पारित (Passed) ऐसा प्रस्ताव एक वर्ष में अनधिक (Non Exceeding) ऐसी कालाविधि के लिए लागू रहेगा जैसी कि उसमें उल्लिखित हो।<sup>1</sup>

दूसरे, ससद दो या अधिक राज्यों के लिए उनके विधान-मण्डलों (Legislatures) द्वारा प्रस्ताव के द्वारा प्रार्थना किये जाने पर राज्य-विषयों पर विधि निर्माण कर सकती है। ऐसा सामान्य विधान, तत्पश्चात् अपने विधान-मण्डलों के प्रस्ताव द्वारा अन्य राज्यों द्वारा भी अंगीकार किया जा सकता है। संविधान ‘राज्यों की सम्मति से’ उनके लिए विधि बनाने की शक्ति ससद को प्रदान करता है।<sup>2</sup>

1 अनुच्छेद २४६

2 अनुच्छेद २५२

तीसरे, ससद को किसी अन्य देश या देशों के साथ की हुई किसी सधि (Treaty) करार (Agreement) या अभिसमय (Convention) अथवा किसी अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन (Conference), सधि या अन्य सस्था में किये गये किसी निश्चय के परिपालन के लिए भारत के सम्पूर्ण राज्य-क्षेत्र या उसके किसी भाग के लिये कोई भी विधि (Law) बनाने की शक्ति प्राप्त है। ससद द्वारा पारित ऐसी विधियां शुद्ध रूप से राज्य के विषयों पर लागू हो सकती हैं।<sup>1</sup>

चौथे, जब राष्ट्रपति (President) द्वारा आपत्काल की उद्घोषणा (Proclamation of Emergency) कर दी जाती है तो उस आपत्कालीन अवधि के लिये संविधान (Constitution) वास्तविक रूप से एकात्मक (Unitary) हो जाता है। ऐसी स्थिति में ससद केवल सघ-सूची तथा समवर्ती सूची में प्रगणित विषयों के सम्बन्ध में ही नहीं, बल्कि राज्य-सूची के विषयों के सम्बन्ध में भी कानून बना सकती है। ससद को, जब तक आपत्काल की उद्घोषणा प्रवर्तन में (In-operation) है, भारत के सम्पूर्ण राज्य-क्षेत्र अथवा उसके किसी भाग के लिये राज्य-सूची में प्रगणित विषयों में से किसी के बारे में विधि निर्माण करने की शक्ति प्राप्त है। ससद द्वारा निर्मित ऐसी कोई भी विधि, जिसे ससद आपत्काल की उद्घोषणा के अभाव में बनाने में समक्ष न होती, उद्घोषणा के प्रवर्तन की समाप्ति के पश्चात् ६ मास की कालावधि की समाप्ति पर अक्षमता की मात्रा तक उन सब बातों के अतिरिक्त प्रवर्तनहीन होगी जो उस कालावधि की समाप्ति से पूर्व की गई या की जाने से छोड़ दी गई हैं।<sup>2</sup>

पांचवे और अन्ततः, किसी भी राज्य में सर्वैधानिक यन्त्रव्यवस्था के असफल हो जाने की स्थिति में, राष्ट्रपति उद्घोषणा के द्वारा ससद को उस राज्य के लिए राज्य-सूची से सम्बन्धित विषयों पर विधि बनाने का प्राधिकार प्रदान कर सकता है।<sup>3</sup>

केन्द्र को अन्य भी ऐसी शक्तियां प्राप्त हैं जो राज्यों की शक्तियों से उच्च होती हैं। राज्यों के क्षेत्रों में सघीय विधि (Union law) द्वारा परिवर्तन किया जा सकता है। ससद विधि द्वारा वर्तमान राज्यों (States) में से किसी के भी क्षेत्र का पुनर्वितरण करके अथवा उनके क्षेत्रों का एकीकरण करके नये राज्य का निर्माण कर सकती है और यह किसी भी राज्य के नाम, उनकी सीमाओं (Boundaries) अथवा क्षेत्र में भी परिवर्तन कर सकती है। इसी प्रकार अनुपूरक (Supplemental), प्रासंगिक (Incidental) और आनुषङ्गिक (Consequential) परिवर्तन भी किये जा सकते हैं। ऐसी विधि (Law) बनाने के लिये राष्ट्रपति की सिफारिश पर ससद में विधेयक (Bill) प्रस्तुत किया जा सकता है और सिफारिश करने से पहले राष्ट्रपति के

1 अनुच्छेद २५३

2 अनु० २५०

3 अनु० ३५६ (१) (ख), अनु० ३५७ (१) और (२)

लिये यह आवश्यक है कि यह विधेयक के प्रस्तुत किये जाने के प्रस्ताव के सम्बन्ध में उस विधेयक के उपबन्धों के बारे में सम्बन्धित राज्य के विधान-मण्डल (Legislature) के विचार निश्चित रूप से जान ले।<sup>1</sup>

इन सब उपबन्धों (Provisions) से यह स्पष्ट है कि मध्य सरकार राज्य सरकारों से अधिक शक्तिशाली है। मध्य सरकार में मन्त्रों का अत्यधिक केन्द्रीय-करण कर दिया गया है। केन्द्र एक ऐसी विशालकाय मूर्ति के सदृश देश पर शासन करता है जिसको कि ६७ अनन्य शक्तियाँ प्राप्त हैं जिनमें उसकी समवर्ती (Concurrent) किन्तु सर्वोच्च शक्तियाँ तथा साथ ही साथ, विधान की वे अवशिष्ट शक्तियाँ (Residual powers) भी जोड़ दी जानी चाहिये जोकि उसमें निहित हैं। मध्य को विस्तृत आपत्कालीन शक्तियाँ भी प्रदान की गई हैं। सामान्य काल तथा आपत्काल, दोनों ही समयों में राज्यों पर मध्य की सर्वोच्च स्थिति बनी रहती है।

### केन्द्र और राज्यों के बीच प्रशासकीय सम्बन्ध

(Administrative Relations between the Centre and the States)

भारत में मध्य-राज्यों के प्रशासनिक सम्बन्धों का गठन इस प्रकार किया गया है जिससे कि मध्य सरकार राज्यों की प्रशासनिक यन्त्र-व्यवस्था पर महत्वपूर्ण एवं ठोस निर्देशन तथा नियन्त्रण लागू करने में समर्थ हो सके। मध्य-राज्य प्रशासनिक सम्बन्धों का रूप-निर्धारण द्विमुखी उद्देश्य की प्राप्ति की दृष्टि में किया गया है प्रथम तो सघीय सदन के विधायी क्षेत्राधिकार (Legislative jurisdiction) के अन्तर्गत आने वाले विषयों पर प्रभावशाली सघीय कार्यपालिका नियन्त्रण (Federal executive control) लागू करने के विषय में निश्चित होने के लिये, और दूसरे मध्य तथा राज्यों की प्रशासनिक यन्त्र-रचनाओं के बीच विवाद की सम्भावनाओं को न्यूनतम करने के लिये। इस व्यवस्था से राज्यों के सम्मुख केन्द्र की स्थिति अधिक शक्तिशाली एवं नियन्त्रणकारी बन गई है।

संविधान में यह व्यवस्था की गई है कि प्रत्येक राज्य की कार्यपालिका शक्ति का इस प्रकार प्रयोग होगा कि जिससे सदन द्वारा निर्मित विधियों का पालन सुनिश्चित रहे और मध्य की कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग में कोई अडचन या प्रतिकूल प्रभाव न हो। इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए सब राज्यों को आवश्यक निर्देश (Directions) दे सकता है। मध्य ऐसे संचारों के साधनों (Means of communication) का निर्माण करने और उन्हें बनाए रखने के लिए भी राज्यों को निर्देश दे सकता है जिन्हें कि निर्देश में राष्ट्रीय या सैनिक महत्व का घोषित कर दिया गया हो। मध्य राज्यों की सीमाओं में रेलों की सुरक्षा के लिए भी राज्यों को निर्देश दे सकता है। ऐसे निर्देश के पालन में राज्यों द्वारा जो अतिरिक्त खर्च किया जायेगा, मध्य उसका भुगतान राज्यों को करेगा।<sup>2</sup>

1 अनु० ३ और ४

2 अनुच्छेद २५६, २५७ (१), (२), (३) और (४)

यदि कोई राज्य सघ सरकार के निर्देशों का पालन करने में असफल रहता है तो राष्ट्रपति संविधान (Constitutions) के अनुच्छेद (Article) ३५६ के अन्तर्गत राज्य में वैधानिक सरकार के भंग होने की उद्घोषणा कर सकता है और राज्यपाल (Governor) अथवा अन्य किसी राज्य प्राधिकारी की सब शक्तियाँ स्वयं अपने हाथों में लेने के लिए कार्यवाही कर सकता है। ऐसी उद्घोषणा (Proclamation) के अन्तर्गत, किसी विशिष्ट राज्य के सम्बन्ध में भारतीय राजनैतिक व्यवस्था का मधीय आधार निलम्बित (Suspend) किया जा सकता है। आपत्काल की उद्घोषणा (Proclamation of emergency) के प्रवर्तन के काल में, सघ सरकार सभी राज्यों की विधायी तथा प्रशासकीय शक्तियाँ अपने हाथों में ले सकती है और इस प्रकार सम्पूर्ण देश के लिए सघीय राज्यशासन की कार्यप्रणाली को निलम्बित कर सकती है। राज्यों को अपनी कार्यपालिका सत्ता का प्रयोग इस प्रकार करना होता है कि जिससे सघीय विधियों का पालन सुनिश्चित रहे और सघ की कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग में कोई अडचन या प्रतिकूल प्रभाव न हो।

राष्ट्रपति किसी राज्य की सरकार की सम्मति से ऐसे किसी भी विषय से सम्बन्धित कार्य, जिन पर सघ की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार है, उस राज्य सरकार के पदाधिकारियों को सौंप सकता है। ऐसे विषय से, जोकि राज्य के विधायी क्षेत्राधिकार (Legislative jurisdiction) से बाहर का हो, सम्बद्ध होने पर भी ससद द्वारा निर्मित विधि, जो किसी राज्य में लागू है, उस राज्य के पदाधिकारियों को शक्ति दे सकेगी और कर्तव्य आरोपित कर सकेगी। यह स्पष्ट है कि सघ सरकार के निर्देशों पर ससद द्वारा निर्मित ऐसी विधियों के प्रयोग में राज्य प्रशासन को जो अतिरिक्त खर्चा करना पड़ेगा वह सघ द्वारा अदा किया जायेगा।<sup>1</sup>

सघ सरकार को बाह्य आक्रमण और आन्तरिक अशान्ति से राज्यों को रक्षण प्रदान करना होता है और इस बात के विषय में आश्वस्त होना पड़ता है कि प्रत्येक राज्य की सरकार संविधान के उपबन्धों (Provisions) के अनुसार चलाई जा रही है। अपने इन कर्तव्यों को पूरा करने के लिये सघ सरकार को राज्यों के मामलों में हस्तक्षेप भी करना पड़ सकता है।<sup>2</sup>

अनुच्छेद २६० सघ सरकार को इस बात का अधिकार देता है कि वह अन्य सरकारों से करार (Agreement) करके भारत से बाहर के राज्य-क्षेत्रों (Territories) के सम्बन्ध में अपने क्षेत्राधिकार का विस्तार कर सके। अनुच्छेद २६१ में इन बातों की व्यवस्था है कि भारत के राज्य-क्षेत्र में सर्वत्र, सघ की और प्रत्येक राज्य की मार्गजनिक क्रियाओं, अभिलेखों (Records) और न्यायिक कार्यवाहियों (Judicial proceedings) को पूरा विश्वास तथा पूरी मान्यता प्रदान की जानी चाहिये।

1 अनु० २५८ (१), (२) और (३)

2 अनु० ३५४

अनुच्छेद २६२ ससद को यह अधिकार देता है कि वह अन्तर्राज्यीय नदियों अथवा नदी-घाटियों (River valleys) से सम्बन्धित विवादों के न्याय-निर्णयन (Abjudication) के लिये विधियों का निर्माण कर सके। ससद विवि द्वारा यह भी उपलब्ध कर सकेगी कि उच्चतम न्यायालय अथवा कोई न्यायालय ऐसे किसी भी विवाद के सम्बन्ध में अपने क्षेत्राधिकार का प्रयोग न कर सकेगा।

अनुच्छेद २६३ राष्ट्रपति को यह अधिकार प्रदान करता है कि वह राज्यों के बीच उत्पन्न विवादों के सम्बन्ध में अथवा ऐसे मामलों के सम्बन्ध में, जो कुछ या सब राज्यों के अथवा सघ और एक या अधिक राज्यों के पारम्परिक हित से सम्बद्ध हों, जाच करने तथा सिफारिश करने के लिए एक अन्तर्राज्य परिषद् (Inter-state council) की स्थापना कर सके।

सघ सरकार को, कतिपय ऐसे मामलों का नियमन करने के लिये जोकि राज्यों को भी प्रभावित करते हैं, कुछ शक्तियाँ प्राप्त हैं। इस प्रकार, सघ तथा राज्यों के सभी निर्वाचनों (Elections) का अधीक्षण (Superintendence), निर्देशन (Direction) तथा नियन्त्रण (Control) सघ के राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये गये एक निर्वाचन आयोग (Election Commission) में निहित होगा।<sup>१</sup> भारत के नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor General) को सघ तथा राज्य सरकारों, दोनों के ही लेखों अथवा खातों (Accounts) तथा लेखा-परीक्षणों (Audit) का पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण करना होता है।<sup>२</sup> राष्ट्रपति को कुछ परिस्थितियों में राज्यों के लोक सेवा आयोगों (Public Service Commissions) के अध्यक्ष तथा सदस्यों को हटाने की शक्ति प्राप्त है।<sup>३</sup> अनुसूचित आदिम जातियों (Scheduled tribes) और पिछड़े हुए वर्गों (Backward classes) के कल्याण का कार्य राष्ट्रपति की विशिष्ट देख-रेख के अन्तर्गत रखा गया है जोकि उनकी दशा की जाच पड़ताल करने के लिये एक आयोग की नियुक्ति कर सकता है और आयोग की सिफारिशों को दृष्टिगत रखते हुए, उनकी दशाओं को सुधारने के लिए राज्यों को निर्देश दे सकता है।<sup>४</sup> राज्यों के उच्च न्यायालयों (High Courts) का विधान तथा सगठन सघीय विषय (Union subject) है और उनके न्यायाधीश (Judges) राष्ट्रपति द्वारा ही नियुक्त किये जाते हैं, हटाये जाते हैं तथा स्थानान्तरित (Transfer) किये जाते हैं।<sup>५</sup> राज्य प्रशासन के उच्च पदाधिकारी अखिल भारतीय सेवाओं—भारतीय प्रशासन सेवा (I A S) तथा भारतीय पुलिस सेवा (I P S) आदि—से सम्बद्ध होते हैं। इसमें कोई सन्देह नहीं कि इन सेवाओं के पदाधिकारी

१ अनुच्छेद ३२४

२ अनु० १५० और १५१

३ अनु० ३१७

४ अनु० ३३६

५ अनुच्छेद २१७

राज्यो में कार्य करते हैं, परन्तु उनकी भर्ती (Recruitment) तथा सेवाओं की गतें आदि सब केन्द्र सरकार द्वारा नियंत्रित की जाती है।

### केन्द्र तथा राज्यों के बीच वित्तीय सम्बन्ध

#### (Finance Relations between the Centre and the States)

भारत संसदीय पद्धति की सरकार से युक्त एक संघ-राज्य है। संघ में वित्तीय प्रशासन का उत्तरदायित्व अपने-अपने सम्बन्धित क्षेत्राधिकार (Jurisdiction) में केन्द्र तथा राज्य सरकारों पर ही अवलम्बित रहता है।

संघीय पद्धति की मूलभूत बात है केन्द्र तथा राज्य सरकारों के बीच शक्तियों का विभाजन, जिसमें अपने-अपने क्षेत्राधिकार में दोनों को ही सर्वोच्चता प्राप्त होती है। इस संघीय सिद्धांत को समुचित रूप से कार्यरूप में परिणत करने के लिए यह आवश्यक है कि वित्तीय साधनों पर राष्ट्रीय सरकार तथा प्रत्येक राज्य सरकार (इकाई) का यथेष्ट मात्रा में स्वतंत्र नियंत्रण कायम रहे जिससे कि वे अपने अनन्य कार्यों को सम्पन्न कर सकें। संघीय वित्त (Federal finance) की एक आदर्श पद्धति के लिए यह जरूरी है कि संघ तथा राज्य सरकारों के बीच राजस्व के स्रोतों (Sources of revenue) का स्पष्ट विभाजन हो जिससे कि प्रत्येक पक्ष को परस्पर वित्तीय दृष्टि से स्वतंत्र बनाया जा सके। परन्तु यह पाया गया है कि संसार के किसी भी संघ-राज्य के लिए इस सिद्धांत का अनुसरण करना बड़ा कठिन रहा है। वित्तीय विभाजन के इस संघीय सिद्धांत के अनुसरण करने का निकटतम प्रयत्न संयुक्त राज्य अमेरिका में किया गया है, यद्यपि वहाँ भी अभी हाल के वर्षों में यह देखा गया है कि राज्यों को संघीय सहायक अनुदान (Grants-in-aid) दिये जाने लगे हैं। अन्य संघ-राज्यों में या तो संघ सरकार राज्य सरकारों (इकाइयों) के साधनों में अपना अंशदान (Contribution) देती है जैसे कि कनाडा व आस्ट्रेलिया आदि में, अथवा राज्य संघीय राजकोष (Federal Exchequer) अंशदान देते हैं जैसे कि स्विट्जरलैंड में।

### संयुक्त राज्य साधनों का विभाजन

#### (The Division of Resources in the United States)

अमेरिका संविधान के अनुच्छेद (Article) १ की धारा (Section) ८, ९ व १० के द्वारा वित्तीय साधनों को केन्द्र तथा राज्यों के बीच बांटा गया है। संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान के अनुच्छेद १ की ८वीं धारा में यह व्यवस्था दी गई है कि “कांग्रेस को करो, शुल्को, महसूलों व उत्पादन करो के लगाने व उनका संग्रह करने की, ऋणों की अदायगियाँ करने की तथा संयुक्त राज्य की सामूहिक प्रतिरक्षा व सामान्य कल्याण के लिए व्यवस्था करने की शक्ति प्राप्त होगी, परन्तु समस्त न्युक्त राज्य (United States) में सम्पूर्ण करो, महसूलों तथा उत्पादन करो की एकसूत्रता बनी रहेगी।”

इस प्रकार, संयुक्त राज्य अमेरिका में, मधीय राजस्व (Federal revenue) के प्रमुख स्रोत इस प्रकार हैं —

मद्य व तम्बाकू आदि के निर्माण, विक्रय व उपभोग पर लगाये जाने वाले सीमा-कर तथा उत्पादन कर, व्यक्तियों, व्यावसायिक संगठनों (Business organisations) तथा निगमों (Corporations) पर लगाया जाने वाला आय कर (Income tax) । राज्यों की आय के प्रमुख स्रोत विक्री कर (Sales tax) व व्यवसाय कर (Business tax) आदि हैं ।

### भारत में सघ तथा राज्यों के बीच साधनों का विभाजन

(The Division of Resources between the Union and the States in India)

भारत में, राजस्व के स्रोतों का निम्न प्रकार से विभाजन किया गया है । भारतीय संविधान की सप्तम अनुसूची (Seventh schedule) में शक्तियों (Powers) की जो तीन सूचियाँ (Lists) दी गई हैं वे सघ तथा राज्यों के बीच राजस्व के स्रोतों (Sources of revenue) का निम्न प्रकार विभाजन करती हैं —

#### (क) सघीय स्रोत

(The Unions sources)

(१) कृषि की आय के अतिरिक्त अन्य आमदनियों पर कर ।

(२) सीमा कर (Customs duties) जिसमें निर्यात कर भी सम्मिलित है ।

(३) मानव उपभोग के लिए काम आने वाली मदिरा को छोड़कर तथा अफीम, भारतीय भाग और अन्य नशीली औषधियों एवं नशीले पदार्थों को छोड़ कर भारत में निर्मित व उत्पादित तम्बाकू और अन्य वस्तुओं पर उत्पादन-कर (Excise duties) ।

(४) निगम कर (Corporation tax) ।

(५) व्यक्तियों तथा कम्पनियों की कृषि-भूमि सम्बन्धी परिसम्पत्ति (Asset) को छोड़कर अन्य परिसम्पत्तियों के पूँजीगत मूल्य पर कर तथा कम्पनियों की पूँजी पर कर ।

(६) कृषि सम्बन्धी भूमि को छोड़ कर अन्य सम्पत्ति (Property) के सम्बन्ध में आस्ति कर (Estate duty) ।

(७) कृषि भूमि को छोड़ कर सम्पत्ति के उत्तराधिकारी (Succession) के सम्बन्ध में कर ।

(८) रेल-मार्ग, समुद्र-मार्ग तथा वायु-मार्ग से आने जाने वाले माल तथा यात्रियों पर सीमान्त कर (Terminal taxes) , रेल के किराये तथा भाडों पर कर ।

(९) मुद्राक शुल्कों (Stamp duties) को छोड़ कर शेयर बाजारों (Stock exchange) तथा वायदा बाजारों (Future market) के सौदों पर कर ।

(१०) विनिमय-पत्रो (Bills of exchange) चैको, प्रतिज्ञा-पत्रो (Promissory notes), वहन-पत्रो, (Bills of lading), प्रत्यय-पत्रो (Letters of Credit), बीमे की पालिसियो, शेयरो के हस्तान्तरण, डिबेन्चरो (Debentures) प्रतिहस्तक पत्रो (Proxies), तथा प्राप्ति-पत्रो (Receipts) के सम्बन्ध में मुद्राक-शुल्क की दरें।

(११) समाचार-पत्रो के क्रय अथवा विक्रय तथा उनमें प्रकाशित विज्ञापनो पर कर।

(१२) किसी न्यायालय में ली जाने वाली फीसो को छोड़ कर सघ सूची के विषयो में से किसी के बारे में फीस।

अन्य स्रोत—सघ सरकार के राजस्व के तीन अन्य स्रोतो का भी यहाँ उल्लेख किया जा सकता है। वे इस प्रकार हैं (१) व्यावसायिक उद्यमो तथा सरकारी एकाधिकारो (Monopolies), जैसे कि रेलवे, डाक व तार, नमक उत्पादन, अफीम की खेती व उसके उत्पादन से होने वाली आय, (२) राज्य के सर्वोच्च अधिकारो और कार्यों से होने वाली आय, जैसे कि मुद्रा (Currency) तथा हुलाई (Carriage) से होने वाली आय, राज्य की सम्पत्ति से होने वाली आय, सरकार द्वारा कब्जे से प्राप्त होने वाली आय अथवा सम्पत्ति आदि, (३) सरकार द्वारा ईकट्टी की जाने वाली धन-राशियाँ।

## (ख) राजकीय स्रोत

(The State Sources)

(१) मालगुजारी (Land revenue)।

(२) कृषि आय पर कर।

(३) कृषि-भूमि के उत्तराधिकार के सम्बन्ध में लगाये जाने वाले कर।

(४) कृषि-भूमि के सम्बन्ध में आस्ति कर (Estate duty)।

(५) भूमि तथा भवनो पर कर।

(६) खनिज सम्बन्धी अधिकारो पर कर, किन्तु खनिज विकास के सम्बन्ध में ससद द्वारा लगाई गई किसी भी शर्त के अन्तर्गत।

(७) मानव उपभोग के काम में लाई जाने वाली शराब पर तथा अफीम, भाग और अन्य नशीली औषधियो व नशीली वस्तुओ के उत्पादन पर लगाये जाने वाले कर।

(८) किसी भी स्थानीय क्षेत्र में उपभोग, प्रयोग अथवा विक्री के लिए आने वाले माल के प्रवेश पर कर।

(९) समाचार-पत्रो को छोड़ कर अन्य वस्तुओ के विक्रय अथवा क्रय पर कर।

(१०) विजली के उपभोग तथा विक्रय पर कर।

(११) समाचार-पत्रो में छपने वाले विज्ञापनो को छोड़ कर अन्य विज्ञापनो पर कर।

(१२) मंडकी तथा आन्तरिक जल-मार्गों द्वारा ले जाये जाने वाले माल तथा यात्रियों पर कर ।

(१३) सड़को का उपभोग करने के लिए गाड़ियों पर लगाये जाने वाले कर ।

(१४) पशुओं व नावों पर कर ।

(१५) मार्ग कर (Toll tax) ।

(१६) व्यवसायो, व्यापारी, धन्धों व रोजगार पर कर ।

(१७) प्रति व्यक्ति-कर (Capitation tax) ।

(१८) विलासिता की वस्तुओं पर कर, मनोरंजन एवं मनोविनोद कर, बाजी कर (Betting tax) तथा जुआ कर ।

(१९) मुद्राक-शुल्क की दरों के सम्बन्ध में सघ सूची में उल्लिखित दस्तावेजों (Documents) को छोड़ कर अन्य दस्तावेजों के बारे में मुद्राक-शुल्क (Stamp duty) की दरें ।

(२०) राज्य सूची के विषयों में से किसी के बारे में शुल्क ।

अन्य स्रोत—राज्यों के लिए आय के तीन अन्य स्रोत भी हैं जो कि निम्न प्रकार हैं—

- (१) व्यावसायिक उद्यम जैसे परिवहन (Transport), मत्स्यपालन आदि ,
- (२) खानों से प्राप्त रायल्टी, जंगलों से होने वाली आय, पृथ्वी में गढ़ा हुआ धन आदि ,
- (३) सघ सरकार से प्राप्त होने वाले सहायक अनुदान (Grants-in-aid) ,
- (४) उधार लेना ।

## (ग) समवर्ती स्रोत

(Concurrent sources)

(१) न्यायिक मुद्राक (Judicial stamps) द्वारा संगृहीत शुल्कों या फीसों को छोड़कर अन्य मुद्राक-शुल्क, किन्तु इसके अन्तर्गत मुद्राक-शुल्क की दरें नहीं हैं ।

(२) सघ तथा राज्यों के लिए निर्धारित समवर्ती स्रोतों के विषय में से किसी के भी बारे में फीसें ।

## करों की प्राप्तियों का वास्तविक बंटवारा

(The actual allocation of Tax proceeds)

इस प्रकार भारतीय संविधान में करों के शीर्षक (Heads) तथा करों द्वारा धन प्राप्त करने के सम्बन्ध में सघ और राज्यों की शक्तियाँ निर्धारित कर दी गई हैं । कर-प्राप्तियों के वास्तविक बंटवारे के दृष्टिकोण से, करों के सघीय स्रोतों को पांच श्रेणियों में रखा जाता है । सर्वप्रथम, वे कर जो कि सघ द्वारा लगाये जाते हैं तथा सघ द्वारा ही उनका संग्रह (Collection) किया जाना है और उनकी प्राप्तियाँ भी पूर्णतः सघ को ही उपलब्ध होती हैं । केवल उन करों को छोड़ कर, जिनके बारे में संविधान में कुछ अन्य विशिष्ट उपबन्ध (Provisions) दिये गए हैं, सघ सूची में उल्लिखित शेष सभी कर इस श्रेणी के अन्तर्गत आते हैं ।

दूसरे, वे कर जो कि केन्द्र सरकार द्वारा लगाये जाते हैं परन्तु उनका सग्रह राज्यों द्वारा किया जाता है तथा वे पूर्णतया राज्यों को ही सौंप दिए जाते हैं। ऐसे मुद्राक-शुल्क (Stamp duties) तथा औषधीय (Medicinal) व प्रशासकीय सामग्री (Toilet preparations) पर लगाये जाने वाले उत्पादन-शुल्क (Excise duties) जो सघ सूची में वर्णित हैं, इस श्रेणी के अन्तर्गत आते हैं।<sup>1</sup>

तीसरी श्रेणी के वे कर तथा शुल्क होते हैं जो सघ द्वारा लगाये जाते हैं और सघ द्वारा ही उनका सग्रह किया जाता है परन्तु उनकी शुद्ध प्राप्तियाँ (Net proceeds) राज्यों को सौंप दी जाती हैं। इन करों में निम्नलिखित सम्मिलित किये जाते हैं (क) कृषि-भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्ति (Property) के उत्तराधिकार पर कर, (ख) कृषि-भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्ति के सम्बन्ध में आस्ति कर (Estate duty), (ग) रेल, समुद्र अथवा वायुमार्ग से लाये जाने वाले पदार्थों अथवा यात्रियों पर सीमान्त कर (Terminal taxes), (घ) रेल किराया तथा भाडो पर कर, (ङ) शेयर बाजारों तथा वायदा बाजारों के सौंदो पर मुद्राक-शुल्क को छोड़कर अन्य कर, और (च) समाचार-पत्रों के क्रय-विक्रय तथा उनमें प्रकाशित विज्ञापनों पर कर।<sup>2</sup>

चौथे, कृषि आय को छोड़कर अन्य आमदनियों पर कर भारत सरकार द्वारा लगाये जायेंगे तथा उसके द्वारा ही उनका सग्रह किया जायेगा किन्तु उनकी प्राप्तियों को सघ तथा राज्यों के बीच वितरित कर दिया जायेगा।<sup>3</sup>

अन्त में, वे अधिभार (Surcharges) (अर्थात् करों की बढ़ाई हुई दरें) होते हैं जिन्हें वे सघ सरकार ऊपर उल्लिखित तृतीय व चतुर्थ श्रेणी से सम्बन्धित किसी भी कर तथा शुल्क पर लगा सकती हैं। यद्यपि वे कर, जिन पर कि ऐसे अधिभार लगाये जाते हैं या तो राज्यों को सौंप दिए जाते हैं अथवा सघ तथा राज्यों में वितरित कर दिए जाते हैं, किन्तु इन अधिभारों की प्राप्तियां पूर्णतया सघ को ही प्राप्त होती हैं।<sup>4</sup>

जहाँ तक आय-कर (Income tax) का सम्बन्ध है, यह सघ सरकार द्वारा लगाया जाता है तथा उसके द्वारा ही इसका सग्रह किया जाता है परन्तु इसकी प्राप्तियां सघ तथा राज्यों के बीच वितरित कर दी जाती हैं। इसके अतिरिक्त सघ की ओर से राज्यों को सहायक अनुदान (Grants-in-aid) दिये जाने की भी व्यवस्था है।<sup>5</sup> राज्य केन्द्र से कर भी माग सकते हैं अथवा खुले बाजार (Open market) से उधार ले सकते हैं।

1 अनुच्छेद २६८

2 अनुच्छेद २६९

3 अनुच्छेद २७० (१), (२) और (३)

4 अनुच्छेद २७१

5 अनुच्छेद २७५

## वित्त आयोग

(Finance Commission)

भारतीय संविधान में केन्द्र तथा राज्य सरकारों के बीच वित्तीय साधनों के वितरण की योजना की विस्तृत रूप में व्याख्या की गई है। परन्तु देश की बदलती हुई आर्थिक परिस्थितियों को दृष्टिगत रखते हुए वित्तीय साधनों के वितरण की योजना में समय-समय पर हेर-फेर करने पड़ते हैं। अतः केन्द्र तथा राज्य सरकारों के बीच वित्तीय साधनों का उचित समायोजन (Adjustment) करने के उद्देश्य में संविधान में एक वित्त आयोग की नियुक्ति की व्यवस्था की गई है।

राष्ट्रपति संविधान के लागू होने के दो वर्षों के भीतर और उसके पश्चात् प्रत्येक पाँचवें वर्ष की समाप्ति पर (अथवा यदि वे आवश्यक समझे तो पांच वर्षों से पहले भी) आदेश द्वारा एक वित्त आयोग की नियुक्ति करेंगे जिसका एक अध्यक्ष (Chairman) तथा चार अन्य सदस्य होंगे। आयोग का कार्य यह होगा कि वह निम्न मामलों के सम्बन्ध में राष्ट्रपति को अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करे —

“(क) सघ तथा राज्यों के बीच उन करों की शुद्ध प्राप्तियों (Net proceeds) के वितरण के बारे में, जोकि इस अध्याय (सघ तथा राज्यों के बीच राजस्वों का वितरण) के अधीन उनमें विभाजित होती हैं या हों, तथा विभिन्न राज्यों के बीच ऐसी प्राप्तियों के तत्सम्बन्धी अंशों के बटवारे के बारे में,

(ख) उन सिद्धान्तों के बारे में, जिनके आधार पर भारत की संचित निधि (Consolidated Fund of India) में से (अर्थात् भारत सरकार की आय में से राज्यों की सहायक अनुदान (Grants-in-aid) दिये जा सकें,

(ग) अनुच्छेद २७८ के खण्ड (१) के अधीन या अनुच्छेद ३०६ के अधीन भारत सरकार और प्रथम अनुसूची (Schedule) के भाग (ख)<sup>१</sup> में उल्लिखित किसी राज्य की सरकार के बीच किये गये करार (Agreement) की शर्तों को जारी रखने अथवा उनमें संशोधन करने के बारे में,

(घ) अन्य किसी भी ऐसे मामले के बारे में, जो कि दृढ़ एवं सुस्थित वित्तीय व्यवस्था की दृष्टि में राष्ट्रपति द्वारा आयोग को सौंपा जाये।”<sup>२</sup>

संविधान के इन उपबन्धों (Provisions) के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा प्रथम वित्त आयोग की नियुक्ति ३० नवम्बर सन् १९५१ को की गई थी जिसने ३१ दिसम्बर सन् १९५२ को अपना प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत किया। श्री के० सी० नियोगी इस आयोग के अध्यक्ष (Chairman) थे। मई, सन् १९५६ में श्री के० सन्यायन की अध्यक्षता में द्वितीय वित्त आयोग की नियुक्ति की गई थी जिसने अपना अन्तिम प्रतिवेदन सितम्बर, सन् १९५७ में प्रस्तुत किया। प्रथम वित्त आयोग

१ भाग ‘क’ और ‘ख’ राज्यों का भेद सन् १९५६ से समाप्त कर दिया गया है।

२ अनुच्छेद २८० (३)

ने केन्द्र व राज्यों के बीच राजस्व-वितरण के सम्बन्ध में तीन सिद्धान्त प्रतिपादित किये। वे सिद्धान्त इस प्रकार थे।

प्रथम, केन्द्र के पास से साधनों का अतिरिक्त स्थानान्तरण इस प्रकार होना चाहिये कि अर्थ-व्यवस्था (Economy) की स्थिरता तथा देश की प्रतिरक्षा जैसे महत्वपूर्ण विषयों के सम्बन्ध में केन्द्र के उत्तरदायित्व को देखते हुये स्थानान्तरण का इसके साधनों पर कोई अनुचित बोझ न पड़े तथा वह उस भार को सहन कर सके।

दूसरे सहायक अनुदानों के वितरण के बारे में भाग 'क' तथा 'ख' के सभी राज्यों के सम्बन्ध में एक से ही सिद्धान्त अपनाये जाने चाहिये (सन् १९५६ में चूँकि राज्यों का पुनर्गठन हो गया है अतः 'क' और 'ख' राज्यों के बीच भेद समाप्त कर दिया गया है)।

तीसरे, वितरण की योजना का उद्देश्य यह होना चाहिये कि विभिन्न राज्यों के बीच की असमानताएँ दूर हो जायें। वित्त आयोग ने यह विचार व्यक्त किया कि "राज्यों की सम्पन्नता निश्चित रूप से एक सुदृढ तथा वित्तीय दृष्टि से सुस्थिर केन्द्र की ठोस नींव पर ही निर्भर होती हैं।"<sup>1</sup> आयोग ने यह सिफारिश की कि राज्यों को बाटे जाने वाले आय-कर (Income tax) की शुद्ध प्राप्तियों (Net proceeds) का प्रतिशत ५०% से बढ़ाकर ५५% कर दिया जाना चाहिये। द्वितीय वित्त आयोग ने इस प्रतिशत को ५५ से बढ़ाकर ६० कर दिया। जहाँ तक विभिन्न राज्यों के बीच बटवारे का सम्बन्ध है, प्रथम, वित्त आयोग ने यह प्रस्ताव किया कि आय-कर की प्राप्तियों का २० प्रतिशत भाग तो कर के सापेक्षिक सग्रहों (Relative collections) के आधार पर और ८० प्रतिशत भाग सन् १९५१ की जनगणना (Census) के अनुसार सापेक्षिक जनसंख्या (Population) के आधार पर विभाजित किया जाना चाहिये।<sup>2</sup>

इन परिस्थितियों में, भारत में केन्द्र तथा राज्यों के बीच वित्तीय स्रोतों (Financial sources) का विभाजन सर्वोत्तम है। आय-कर ही सरकारी आय का एकमात्र सबसे बड़ा स्रोत है और केन्द्र तथा राज्य सरकारों के बीच इसका बटवारा समुचित रूप से किया गया है। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक पाँच वर्ष के पश्चात् वित्त आयोग की स्थापना के द्वारा वित्तीय स्रोतों के पुनर्विलोकन (Review) की जो व्यवस्था की गई है वह भारतीय संघीय वित्तीय व्यवस्था (Indian Federal Financial System) का एक बड़ा अच्छा लक्षण है।

## (२) राज्य-स्थानीय सम्बन्ध

### (State Local Relations)

सब राज्य सम्बन्धों का विवेचन करने के पश्चात्, अब हम प्रशासन के द्वितीय स्तर, अर्थात् राज्य सरकार तथा स्थानीय प्रशासन (Local administrations)

1 भारतीय वित्त आयोग का प्रतिवेदन, १९५२, पृष्ठ ७

2 भारतीय वित्त आयोग का प्रतिवेदन, १९५२, पृष्ठ ७६

के बीच के सम्बन्धों का अध्ययन करेंगे। किसी भी लोकतन्त्र (Democracy) को जब तक वास्तविक लोकतन्त्र नहीं कहा जा सकता तब तक कि उसमें स्थानीय स्वशासन (Local self government) की कोई व्यवस्था न हो। स्थानीय स्वशासन सस्थाएँ वे प्रशिक्षण स्कूल (Training school) हैं जिनमें कि देश के भावी प्रजातन्त्र के कर्णधार प्रशिक्षण प्राप्त करते हैं। ये स्थानीय सस्थाएँ (Local bodies) अपने क्षेत्र के लोगों को केवल लोकतन्त्र का प्रशिक्षण ही नहीं देती, अपितु वे कुछ ऐसे कार्य भी सम्पन्न करती हैं जो कि समाज के अस्तित्व के लिए अनिवार्य होते हैं। अंग्रेज जनता के स्वास्थ्य, समृद्धि तथा कल्याण में स्थानीय सस्थाओं के योग की चर्चा करते हुए 'म्यूनिसिपल प्रगति की एक शताब्दी' (A Century of Municipal Progress) के सम्पादकों ने यह कहा कि "स्थानीय सरकार के गत सौ वर्षों में मृत्यु दर (Death rate) आधी कर दी है और बाल मृत्यु सख्या की दर में तीन चौथाई की कमी कर दी है। हैजा जो कि समयकालीन अवधियों पर धमकियों के रूप में हमारे सामने आता था, उसके बारे में स्थानीय सरकार ने हमें सिखाया है कि हम उसे एक पुरानी व नयी गुजरी चीज समझें।" \* \* \* अनेक अन्य सक्रामक रोग (Infectious diseases), जैसे कि क्षयरोग, जिस अनुपात में अब कम हो गये हैं, एक शताब्दी पहले उसको पूर्णतः काल्पनिक समझा जाता था। ये वे तथ्य हैं जिन्हें आकड़ों द्वारा सिद्ध किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त लोगों के सुख तथा सुविधाओं में जो असाधारण वृद्धि हुई है उसको हम इस रीति से सिद्ध नहीं कर सकते।" <sup>1</sup> भारत में महत्वपूर्ण स्थानीय सस्थाएँ ये हैं जिले के लिये जिलाबोर्ड, नगर के लिए नगरपालिका (Municipal Board) और गावों के लिए ग्राम पंचायतें। बम्बई, मद्रास और देहली जैसे बड़े नगरों में तथा उत्तर प्रदेश में कानपुर, इलाहाबाद, वाराणसी, आगरा तथा लखनऊ (KABAL towns) में नगर निगम (City corporations) हैं।

### स्थानीय संस्थाओं पर राज्य का नियन्त्रण

#### (State Control over Local Bodies)

राज्य अनेक प्रकार से स्थानीय सस्थाओं पर नियन्त्रण लगाते है। स्थानीय सस्थाओं का निर्माण राज्य के विधान-मण्डल (Legislature) की विधि (Law) द्वारा किया जाता है और इस विधि से ही उन्हें जीवन, शक्ति तथा दर्जा प्राप्त होता है। स्थानीय सस्थाओं के कार्य विशिष्ट रूप से सविधियों (Statutes) में निर्धारित कर दिए जाते हैं। राज्य सरकारें स्थानीय प्रशासन के कार्य-संचालन के लिए विस्तृत नियम बनाती हैं। स्थानीय प्रशासन के महत्वपूर्ण मामले, जैसे कि बोर्डों की शक्ति, चुनावों का संचालन, करो का निर्धारण तथा सग्रह, स्थानीय बजटों को तैयार करना, ऋण लेने की शक्ति आदि सब, राज्य सरकारों द्वारा बनाए गए नियमों (Rules) के द्वारा ही व्यवस्थित एवं नियमित किए जाते हैं। स्थानीय सस्थाएँ राज्य

विधान-मण्डल की ही उत्पत्ति होती है और ये विधान-मण्डल के अधिनियम (Act) द्वारा निर्धारित सीमाओं के अन्तर्गत ही कार्य करती हैं।

राज्य सरकारें (State governments) स्थानीय सरकारों (Local governments) का प्रशासकीय पर्यवेक्षण (Administrative supervision) भी करती हैं। स्थानीय सस्थाओं पर राज्य सरकारों की पर्यवेक्षणीय सत्ता (Supervisory authority) कायम होने के मुख्यतः तीन कारण रहे हैं।

(१) कभी-कभी स्थानीय सस्थायें अपने कार्यों को पूरा करने में असफल हो जाती हैं। कभी वे कुछ विशिष्ट क्रियाओं के क्षेत्रों में अपने उत्तरदायित्व को निभाने में असमर्थ रहती हैं। स्थानीय सस्थाओं की इस असफलता ने ही राज्य सरकारों को स्थानीय मामलों में दखल देने को प्रोत्साहित किया और इस प्रकार राज्य सरकारों की पर्यवेक्षणीय सत्ता में वृद्धि हो गई।

(२) दूसरा कारण, जिससे स्थानीय प्रशासन पर राज्य के पर्यवेक्षण की वृद्धि में मदद मिली, इस भावना का उत्पन्न होना था कि राज्य पृथक्-पृथक् नगरों के मुकाबले अधिक अच्छे प्रशासनिक स्टाफ की व्यवस्था कर सकने की स्थिति में होता है।

(३) इसका तीसरा कारण वित्तीय है। स्थानीय सस्थायें वित्तीय दृष्टि से आत्म-निर्भर (Self sufficient) नहीं होती। उनकी आय के स्रोत बहुत थोड़े तथा सीमित होते हैं अतः अपने कार्यों की वित्तीय व्यवस्था के लिए उन्हें राज्य के सहायक अनुदानों (Grants-in-aid) पर आश्रित रहना पड़ता है। इन सहायक अनुदानों के कारण भी राज्यों को स्थानीय सस्थाओं का अत्यधिक पर्यवेक्षण करने का प्रोत्साहन मिला।

भारत में, राज्य सरकारों को स्थानीय सस्थाओं के ऊपर निम्नलिखित प्रशासनिक अधिकार प्राप्त हैं —

(१) राज्य सरकारों को स्थानीय सस्थाओं से किसी भी प्रकार की सूचना प्राप्त करने का अधिकार है।

(२) राज्य सरकार को स्थानीय सस्थाओं की कार्य-प्रणाली के निरीक्षण (Inspection) का अधिकार प्राप्त है।

(३) स्थानीय सस्थाओं द्वारा बनाये जाने वाले विनियमों (Regulations) तथा उपनियमों (Bye-laws) के लिये राज्य सरकार का अनुमोदन (Approval) आवश्यक होता है।

(४) स्थानीय सस्थाओं के अनेक निर्णय तथा प्रस्ताव (Resolutions) राज्य सरकार की स्वीकृति के बिना कार्यान्वित नहीं किये जा सकते। राज्य सरकार को स्थानीय सस्थाओं के अधिकारियों एवं कर्मचारियों को नियुक्त करने की शक्ति प्राप्त होती है।

(५) राज्य सरकार स्थानीय सस्थाओं के लिये सामान्य स्तरों (Common standards) का निर्धारण करती है।

(६) स्थानीय सस्थाओं को अपने कार्यों के सम्बन्ध में राज्य सरकार के सम्मुख नियतकालीन प्रतिवेदन (Periodic reports) प्रस्तुत करने पड़ते हैं।

(७) स्थानीय सस्थाएँ सहायक अनुदानों के लिये राज्य सरकार पर निर्भर होती हैं। स्थानीय सस्थाओं के वित्तीय दृष्टि से राज्य सरकार पर निर्भर रहने के कारण राज्य को स्थानीय प्रशासन पर अधिक नियन्त्रण लगाने की प्रेरणा मिलती है।

(८) राज्य सरकार उन स्थानीय सस्थाओं के विरुद्ध कठोर दण्डात्मक कार्यवाही (Drastic punitive action) कर सकती है जो अपना कार्य समुचित रूप में सम्पन्न नहीं करती। ये कार्यवाहियाँ निम्नलिखित होती हैं —

(क) राज्य सरकारों को यह शक्ति प्राप्त होती है कि वे स्थानीय सस्थाओं के कुछ प्रस्तावों को निलम्बित (Suspend) कर सकें। उदाहरण के लिए उत्तर-प्रदेश जिला बोर्ड अधिनियम, १९२२ (U P District Board Act, 1922) में यह व्यवस्था है कि “कमिश्नर (Commissioner) अथवा जिलाधीश (District Magistrate), अपने क्षेत्रीय प्रदेश अथवा जिले की सीमाओं के अन्तर्गत, जैसी भी स्थिति हो, लिखित आदेश (Order) द्वारा, किसी बोर्ड अथवा बोर्ड की किसी समिति, अथवा संयुक्त समिति (Joint Committee) अथवा बोर्ड का संयुक्त समिति के किसी भी अधिकारी या कर्मचारी द्वारा, इस या अन्य किसी विधिकरण (Enactment) के अन्तर्गत दिये गये या पास किये गये आदेश अथवा प्रस्ताव के कार्यान्वय को अथवा आगे कार्यान्वित करने को रोक सकता है, यदि उसकी राय में उक्त प्रस्ताव अथवा आदेश ऐसी प्रकृति का है जिससे वैधानिक रूप से काम में लगी हुई जनता अथवा व्यक्तियों के किसी वर्ग या समुदाय के लिये बाधा, परेशानी या क्षति उत्पन्न हो, अथवा ऐसा होने की सम्भावना हो, अथवा जिससे मनुष्यों के जीवन, स्वास्थ्य तथा सुरक्षा को खतरा उत्पन्न हो, या जिससे दगा अथवा फिमाद पैदा होने की सम्भावना हो, और ऐसे प्रस्ताव या आदेश के अन्तर्गत अथवा उसके परिपालन के लिये किसी भी व्यक्ति द्वारा किये जाने वाले किसी भी कार्य अथवा कार्य के जारी रखने पर रोक लगा सकता है।” ऐसा उपलब्ध (Provision) सभी स्थानीय सस्थाओं के अधिनियम (Acts) में पाया जाता है।

(ख) राज्य सरकार स्थानीय सस्थाओं के कुछ आदेशों के विरुद्ध स्थानीय सस्थाओं के कर्मचारियों की तथा जनता कि पुनर्न्यायार्थनाओं अथवा अपीलों की सुनवाई कर सकती है।

(ग) राज्य सरकारों को स्थानीय सस्थाओं के अध्यक्ष (Chairman) अथवा कुछ विशिष्ट सदस्यों को हटाने की शक्ति प्राप्त है।

(घ) राज्य सरकार स्थानीय सस्था को कार्यच्युत करके स्वयं उसका स्थान ले सकती है।

(ङ) इस सम्बन्ध में राज्य सरकार की सबसे बड़ी तथा दृढ़ शक्ति यह है कि वह स्थानीय सस्था को भंग (Dissolve) कर सकती है। यदि राज्य सरकार यह समझती है कि स्थानीय सस्था अपना कार्य सम्पन्न नहीं कर रही है अथवा उसका दोषपूर्ण रीति से कार्य करना बराबर जारी है तो उसको भंग किया जा सकता है। ऐसा पग उठाने की घमकी इस कारण दी जाती है जिससे कि स्थानीय सस्था कुशलता के साथ अपना कार्य आरम्भ कर दे। उत्तर प्रदेश स्थानीय स्वायत्त-शासन समिति (U P Local Self Government Committee) ने यह प्रस्ताव किया है कि बोर्ड को कार्यच्युत करके उसका स्थान सरकार द्वारा स्वयं नहीं लिया जायेगा, बल्कि एक निश्चित कार्यविधि (Fixed procedure) के अनुसार उसको भंग किया जायेगा। सबसे पहले तो उससे लिखित स्पष्टीकरण (Explanation) माँगा जायेगा। यदि वह सन्तोषजनक न हो, तो निश्चित शिकायतों तथा उनके मुद्धार के सुझावों के साथ उसको एक चेतावनी (Warning) दी जायेगी। और यदि बोर्ड उस चेतावनी की भी ६ माह तक कोई परवाह न करे, तो उसको भंग कर दिया जायेगा। तथापि, पहले बोर्ड की कालावधि के तीन माह के अन्दर नये चुनावों की व्यवस्था की जानी चाहिए। बोर्ड की एक कालावधि (Term) के अन्तर्गत बोर्ड को एक से अधिक बार भंग करने की आज्ञा नहीं होगी।

(६) राज्य सरकार स्थानीय सस्थाओं के बीच उत्पन्न हुए मतभेदों को तथा बोर्ड व उसकी समितियों और अधिकारियों के बीच उत्पन्न हुए क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों (Conflicts) को सुलझाती है।

(१०) राज्य अभिकरण (State agency) अर्थात्, (Examiner of Local Fund Accounts), बोर्ड के खातों (Accounts) का लेखा-परीक्षण (Audit) करता है और उसे अस्वीकृति (Disallowance) तथा अधिभार (Surcharge) का अधिकार प्राप्त होता है।

(११) न्यायालय (Courts) बोर्डों को किसी कार्यवाही को उसकी शक्ति से बाहर का धोपित कर सकते हैं।

राज्य का नियन्त्रण (State control) स्थानीय स्वशासन के राज्य विभाग तथा अन्य सम्बन्धित विभागों (Departments) द्वारा लागू किया जाता है। बोर्ड पर दिन-प्रतिदिन का नियन्त्रण जिलाधीश या कमिश्नर द्वारा लगाया जाता है। जिलाधीश बोर्डों के किसी भी अभिलेख (Record) की मांग कर सकता है और उनकी सम्पत्ति (Property) आदि का निरीक्षण कर सकता है।

## भारत में स्थानीय सस्थाओं पर राज्य के नियन्त्रण का आलोचनात्मक अध्ययन (Critical Examination of the State Control Over Local Bodies in India)

स्थानीय सस्थाओं द्वारा अपने कार्य-सम्पादन समुचित रूप से किए जाने के विषय में निश्चित होने के लिए राज्य सरकार को अत्यन्त महत्वपूर्ण भाग अदा करना पड़ता है। यह राज्य सरकार का ही उत्तरदायित्व है कि वह यह देखे कि स्थानीय सस्थाएँ अपने कार्य उपयुक्त रीति से सम्पन्न कर रही हैं और देश के निवास में यथेष्ट रूप से भाग ले रही है या नहीं। इनकी सफलता के लिए यह आवश्यक है कि सरकारी नियन्त्रण में निरन्तर देखभाल (Constant vigilance) तथा रचनात्मक मार्गदर्शन (Constructive guidance) का मिश्रण हो और ये दोनों चीजें स्थानीय समस्याओं के वैज्ञानिक अध्ययन तथा उन समस्याओं के प्रति विवेकपूर्ण एवं महानुभूतिपूर्ण रुचि पर आधारित हो। लोकतन्त्रीय व्यवस्थाओं में, कार्यपालिका सत्ता (Executive authority) का अधिकाधिक विकेन्द्रीकरण (Decentralization) करने तथा राज्य शक्ति के उच्च अंगों द्वारा अधिक कठोर नियन्त्रण एवं निरीक्षण लागू किये जाने की प्रवृत्ति पाई जाती है। यदि स्थानीय सस्थाओं के नियन्त्रण को उनके कार्यों की अत्यधिक देखभाल करने तथा दोषी पाई जाने वाली सस्थाओं के विरुद्ध कठोर दण्डात्मक कार्यवाही करने तक ही सीमित रखा गया तो इन सस्थाओं के नियन्त्रण का कार्य नकारात्मक प्रकृति का ही अधिक हो जायेगा। पर्यवेक्षण (Supervision) के निश्चयात्मक पहलू (Positive aspect) को भी समान महत्व प्राप्त होना चाहिये।

भारत में, राज्य रचनात्मक व निश्चयात्मक (Constructive and positive) नियन्त्रण की अपेक्षा औपचारिक व नकारात्मक (Formal and negative) नियन्त्रण लागू कर रहे हैं। राज्य सरकार बोर्ड के उन कार्यों पर रोक लगाती है जिन्हें वह गलत समझती है। बड़े-बड़े शहरों में सड़कों की धूल व गन्दगी, सफाई की कमी तथा नालियों की खराब व्यवस्था के बारे में प्रत्येक नागरिक जानता है। स्थानीय सरकारों की स्वास्थ्य सुधार सम्बन्धी गतिविधियाँ अत्यन्त अपर्याप्त हैं। भारत में राज्य सरकारों को स्थानीय सस्थाओं पर नियन्त्रण की भारी वैधानिक शक्तियाँ प्राप्त हैं परन्तु कठिनाई से ही शायद स्थानीय सस्थाओं के किसी कार्य का निरीक्षण किया जाता है। जब कोई मन्त्री (Minister) या उच्च पदाधिकारी किसी नगर का दौरा करता है तब वे नगर साफ सुथरे दिखाई देते हैं परन्तु स्थानीय सस्थाओं द्वारा स्थानीय व्यक्तियों के स्वास्थ्य, सफाई व शिक्षा आदि की ओर अधिक ध्यान नहीं दिया जाता। उत्तर प्रदेश के स्थानीय सस्थाओं द्वारा संचालित किए जाने वाले अनेक ऐसे अस्पताल हैं जो समुचित योग्यता प्राप्त डाक्टरों के बिना ही कार्य कर रहे हैं। कलक्टर या कमिशनर, जोकि राज्य सरकार

के उत्तरदायित्व पर इन सस्थाओं पर नियन्त्रण लगाते हैं, बड़े कार्य-व्यस्त (Busy) पदाधिकारी हैं। वे स्थानीय सस्थाओं की देखभाल में अपना अधिक समय नहीं लगा सकते। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि स्थानीय सस्थाओं पर राज्य के नियन्त्रण लगाने की मशीनरी तथा पद्धति अत्यधिक दोषपूर्ण हैं। राज्य सरकार अधिनियम (Act) की केवल कानूनी धाराओं की ओर ही ध्यान देती है, उनमें निहित भावना या आशय की ओर नहीं। यह राज्य सरकार का कर्तव्य है तथा उसकी ही महत्वपूर्ण जिम्मेवारी है कि वह स्थानीय सस्थाओं का पद-प्रदर्शन करे और उन्हें श्रेष्ठ प्रशासन की दशा में अग्रसर करे। अतः आवश्यकता इस बात की है कि वर्तमान में पाये जाने वाले औपचारिक, वैधानिक एवं नकारात्मक किस्म के नियन्त्रण के स्थान पर समुचित पद-प्रदर्शन, प्रोत्साहन तथा स्वाभाविक प्रेरणा के रूप में नियन्त्रण के निश्चयात्मक एवं रचनात्मक पहलू की ओर ध्यान दिया जाये। इस समस्या के सम्बन्ध में अमेरिका में किये गये प्रयोग (Experiment) के बारे में लिखते हुए प्रोफेसर फिफनर ने यह विचार व्यक्त किया कि “राज्य का प्रशासकीय पर्यवेक्षण गहनता की दृष्टि से विभिन्न प्रकार का हो सकता है। इसका रूप केवल सूचना और परामर्श प्रदान करने मात्र से लेकर असफल स्थानीय सरकार के स्थान पर अपने प्रशासन को स्थानापन्न करने तक का हो सकता है। व्यवहार में राज्यों ने स्थानीय इकाइयों पर कठोर अनुशासनात्मक नियन्त्रण लागू नहीं किये हैं। जहाँ कहीं इन पर यदि प्रभाव डाला भी है तो सामान्यतः उनका रूप अनुचित जोर व दबाव का नहीं बल्कि अनुरोध व प्रोत्साहन का ही रहा है। दृढ़ स्थानीय परम्परा के कारण स्थानीय प्राधिकारियों को स्वेच्छा व विवेक से कार्य करने के विस्तृत अवसर मिले हैं और राज्य के प्रशासकीय नियन्त्रणों की वृद्धि में कमी हुई है। तथ्य यह है कि नगरपालिकाओं (Municipalities) के अधिकारियों में स्वायत्त शासन की भावना इतनी गहराई से घर कर गई है कि राज्य के पर्यवेक्षण को, यदि हो ही तो, अत्यन्त मावधानी के साथ लागू किया जाना चाहिए। जहाँ कहीं, कानूनी रूप से जोर दबाव डालना सम्भव भी हो, वहाँ भी दोनों के बीच कार्य का आधार सहयोग (Cooperation) ही होना चाहिये।”<sup>1</sup> भारत में राज्य सरकारों को स्थानीय सस्थाओं के साथ सहयोग करना चाहिये और स्थानीय दशाओं में सुधार करने के लिए उन्हें कार्यों की निश्चित तथा रचनात्मक रूप-रेखाओं के सुझाव देने चाहिये।

भारत में सघ तथा राज्यों के बीच सम्बन्ध

(Union-State Relation in India)

(विशेषकर आर्थिक नियोजन एवं सामुदायिक विकास के संदर्भ में)

(With special reference to Economic Planning and Community Development)

किन्नी भी देश के सविधान (Constitution) को ठीक प्रकार से समझने के

लिये वहाँ के सामाजिक व आर्थिक ढाँचे, लोगों की आकांक्षाओं और उनकी विचार-धारा सम्बन्धी स्थिरताओं का अध्ययन करना अत्यन्त आवश्यक है। मविधान का प्रयोगात्मक रूप भी उतना ही महत्वपूर्ण होता है जितना कि उसका सैद्धान्तिक रूप। इसको प्रयोगात्मक रूप देना समाज की माँगों व दवावों पर निर्भर होता है। इस प्रकार भारतीय संघ (Indian federation) का अध्ययन 'कल्याणकारी राज्य' (Welfare State) तथा 'आर्थिक एवं सामाजिक नियोजन' (Economic and social planning) के सन्दर्भ में किया जाना चाहिए। भारत में सभी नागरिकों को 'सामाजिक, आर्थिक व राजनैतिक न्याय प्रदान करने तथा व्यक्ति की प्रतिष्ठा एवं महत्ता और राष्ट्र की एकता को कायम रखने का निश्चय किया गया है। भारत सरकार को 'राजनैतिक जनतन्त्र' के द्वारा एक ऐसी सामाजिक एवं आर्थिक व्यवस्था की स्थापना करनी है जिसमें कि जनसाधारण के रहन-सहन के स्तरों में इतना सुधार किया जाए कि जिसमें 'कानून की दृष्टि में समानता' (Equality before law) तथा 'अवसर की समानता' (Equality of opportunity), जिनके विषय में कि प्रत्येक नागरिक के लिये मविधान के अन्तर्गत गारन्टी दी गई है, प्राप्त की जा सके। देश में 'आर्थिक तथा सामाजिक प्रगति' करने के लिए जो विधि अपनाई गई है, वह है—आर्थिक एवं सामाजिक नियोजन। आयोजन-रहित (Unplanned) प्रगति के मुकाबले एक आयोजनाबद्ध (Planned) विकास को सदा प्रमुखता दी जाती है।

निर्धनता, अशिक्षा, अज्ञानता, बीमारी व बेरोजगारी आदि, ये सभी समस्याएँ हैं जो केवल कुछ राज्यों (States) तक ही सीमित नहीं हैं, अपितु सम्पूर्ण देश को ही उनका सामना करना पड़ रहा है। अन्न की कमी तथा महामारी के रूप में फैलने वाली बीमारियाँ राज्यों की सीमाओं का कोई ध्यान नहीं रखती, और न वे राज्यों की स्वायत्तता (Autonomy) की ही चिन्ता करती हैं। अतः जब समस्या राष्ट्रीय है तो उसका समाधान भी राष्ट्रीय पैमाने पर किये जाने वाले प्रयत्नों द्वारा ही हो सकता है। यही कारण है कि 'भारत में सम्पूर्ण नियोजन का केन्द्र-विन्दु केन्द्र (Centre) को ही बनाया गया है' यद्यपि संविधान निर्माताओं ने आर्थिक एवं सामाजिक नियोजन को सम्मिलित सूची (Concurrent list) के विषयों में रखा था। इसके अतिरिक्त, नियोजन से आशय है कि देश में उपलब्ध साधनों का सर्वोत्तम उपयोग किया जाये। अधिकतम आर्थिक लाभ प्राप्त करने के लिए प्राथमिकताओं (Priorities) के निर्धारण की समस्या भी नियोजन से सम्बद्ध है। नियोजन के ये उद्देश्य (अर्थात् सीमित साधनों का बटवारा और उसके परिणामस्वरूप प्राथमिकताओं का निर्धारण) सभी प्राप्त किये जा सकते हैं जबकि केन्द्र सरकार (अथवा कोई केन्द्रीय अभिकरण) इस कार्य को करे। यही नहीं, आयोजनाबद्ध अर्थव्यवस्था (Planned economy) से सम्पूर्ण देश की आर्थिक क्रियाओं में 'समन्वय' (Co-ordination) की समस्या भी उत्पन्न होती है। अतः इन सब कारणों से यह स्पष्ट

के उत्तरदायित्व पर इन सस्थाओं पर नियन्त्रण लगाते हैं, बड़े कार्य-व्यस्त (Busy) पदाधिकारी हैं। वे स्थानीय सस्थाओं की देखभाल में अपना अधिक समय नहीं लगा सकते। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि स्थानीय सस्थाओं पर राज्य के नियन्त्रण लगाने की मशीनरी तथा पद्धति अत्यधिक दोषपूर्ण हैं। राज्य सरकार अधिनियम (Act) की केवल कानूनी धाराओं की ओर ही ध्यान देती है, उनमें निहित भावना या आशय की ओर नहीं। यह राज्य सरकार का कर्तव्य है तथा उसकी ही महत्वपूर्ण जिम्मेवारी है कि वह स्थानीय सस्थाओं का पद-प्रदर्शन करे और उन्हें श्रेष्ठ प्रशासन की दशा में अग्रसर करे। अतः आवश्यकता इस बात की है कि वर्तमान में पाये जाने वाले औपचारिक, दैधानिक एवं नकारात्मक किस्म के नियन्त्रण के स्थान पर समुचित पद-प्रदर्शन, प्रोत्साहन तथा स्वाभाविक प्रेरणा के रूप में नियन्त्रण के निश्चयात्मक एवं रचनात्मक पहलू की ओर ध्यान दिया जाये। इस समस्या के सम्बन्ध में अमेरिका में किये गये प्रयोग (Experiment) के बारे में लिखते हुए प्रोफेसर फिफनर ने यह विचार व्यक्त किया कि “राज्य का प्रशासकीय पर्यवेक्षण गहनता की दृष्टि से विभिन्न प्रकार का हो सकता है। इसका रूप केवल सूचना और परामर्श प्रदान करने मात्र से लेकर असफल स्थानीय सरकार के स्थान पर अपने प्रशासन को स्थानापन्न करने तक का हो सकता है। व्यवहार में राज्यों ने स्थानीय इकाइयों पर कठोर अनुशासनात्मक नियन्त्रण लागू नहीं किये हैं। जहाँ कहीं इन पर यदि प्रभाव डाला भी है तो सामान्यतः उनका रूप अनुचित जोर व दबाव का नहीं बल्कि अनुरोध व प्रोत्साहन का ही रहा है। दृढ़ स्थानीय परम्परा के कारण स्थानीय प्राधिकारियों को स्वेच्छा व विवेक से कार्य करने के विस्तृत अवसर मिले हैं और राज्य के प्रशासकीय नियन्त्रणों की वृद्धि में कमी हुई है। तथ्य यह है कि नगरपालिकाओं (Municipalities) के अधिकारियों में स्वायत्त शासन की भावना इतनी गहराई से घर कर गई है कि राज्य के पर्यवेक्षण को, यदि हो ही तो, अत्यन्त सावधानी के साथ लागू किया जाना चाहिए। जहाँ कहीं, कानूनी रूप से जोर दबाव डालना सम्भव भी हो, वहाँ भी दोनों के बीच कार्य का आधार सहयोग (Cooperation) ही होना चाहिये।”<sup>1</sup> भारत में राज्य सरकारों को स्थानीय सस्थाओं के साथ सहयोग करना चाहिये और स्थानीय दशाओं में सुधार करने के लिए उन्हें कार्यों की निश्चित तथा रचनात्मक रूप-रेखाओं के सुझाव देने चाहिये।

भारत में सघ तथा राज्यों के बीच सम्बन्ध

(Union-State Relation in India)

(विशेषकर आर्थिक नियोजन एवं सामुदायिक विकास के संदर्भ में)

(With special reference to Economic Planning and Community Development)

किसी भी देश के संविधान (Constitution) को ठीक प्रकार से समझने के

लिये वहाँ के सामाजिक व आर्थिक ढाँचे, लोगो की आकांक्षाओं और उनकी विचार-धारा सम्बन्धी स्थिरताओं का अध्ययन करना अत्यन्त आवश्यक है। मविधान का प्रयोगात्मक रूप भी उतना ही महत्वपूर्ण होता है जितना कि उसका मैथान्तिक रूप। इसको प्रयोगात्मक रूप देना समाज की माँगों व दवावों पर निर्भर होता है। इस प्रकार भारतीय मघ (Indian federation) का अध्ययन 'कल्याणकारी राज्य' (Welfare State) तथा 'आर्थिक एव सामाजिक नियोजन' (Economic and social planning) के मन्दर्भ में किया जाना चाहिए। भारत में सभी नागरिकों को 'सामाजिक, आर्थिक व राजनैतिक न्याय प्रदान करने तथा व्यक्ति की प्रतिष्ठा एव महत्ता और राष्ट्र की एकता को कायम रखने का निश्चय किया गया है। भारत सरकार को 'राजनैतिक जनतन्त्र' के द्वारा एक ऐसी सामाजिक एव आर्थिक व्यवस्था की स्थापना करनी है जिसमें कि जनसाधारण के रहन-सहन के स्तरों में इतना सुधार किया जाए कि जिसमें 'कानून की दृष्टि में समानता' (Equality before law) तथा 'अवसर की समानता' (Equality of opportunity), जिनके विषय में कि प्रत्येक नागरिक के लिये मविधान के अन्तर्गत गारन्टी दी गई है, प्राप्त की जा सकें। देश में 'आर्थिक तथा सामाजिक प्रगति' करने के लिए जो विधि अपनाई गई है, वह है—आर्थिक एव सामाजिक नियोजन। आयोजन-रहित (Unplanned) प्रगति के मुकाबले एक आयोजनावद्ध (Planned) विकास को मदा प्रमुखता दी जाती है।

निर्धनता, अशिक्षा, अज्ञानता, बीमारी व बेरोजगारी आदि, ये सभी समस्याएँ हैं जो केवल कुछ राज्यों (States) तक ही सीमित नहीं हैं, अपितु सम्पूर्ण देश को ही उनका सामना करना पड़ रहा है। अन्न की कमी तथा महामारी के रूप में फैलने वाली बीमारियाँ राज्यों की सीमाओं का कोई ध्यान नहीं रखती, और न वे राज्यों की स्वायत्तता (Autonomy) की ही चिन्ता करती हैं। अतः जब समस्या राष्ट्रीय है तो उसका समाधान भी राष्ट्रीय पैमाने पर किये जाने वाले प्रयत्नों द्वारा ही हो सकता है। यही कारण है कि 'भारत में सम्पूर्ण नियोजन का केन्द्र-बिन्दु केन्द्र (Centre) को ही बनाया गया है' यद्यपि मविधान निर्माताओं ने आर्थिक एव सामाजिक नियोजन को सम्मिलित सूची (Concurrent list) के विषयों में रखा था। इसके अतिरिक्त, नियोजन से आशय है कि देश में उपलब्ध साधनों का सर्वोत्तम उपयोग किया जाये। अधिकतम आर्थिक लाभ प्राप्त करने के लिए प्राथमिकताओं (Priorities) के निर्धारण की समस्या भी नियोजन से सम्बद्ध है। नियोजन के ये उद्देश्य (अर्थात् सीमित साधनों का वटवारा और उसके परिणामस्वरूप प्राथमिकताओं का निर्धारण) तभी प्राप्त किये जा सकने हैं जबकि केन्द्र सरकार (अथवा कोई केन्द्रीय अभिकरण) इस कार्य को करे। यही नहीं, आयोजनावद्ध अर्थव्यवस्था (Planned economy) से सम्पूर्ण देश की आर्थिक क्रियाओं में 'समन्वय' (Co-ordination) की समस्या भी उत्पन्न होती है। अतः इन सब कारणों से यह स्पष्ट

है कि आर्थिक नियोजन को यदि प्रभावशाली तथा सफल बनाना है तो इसका दायित्व केन्द्र सरकार पर ही रहना चाहिये। नियोजन का तर्कशास्त्र केन्द्रीकरण (Centralization) को नियोजन से सम्बद्ध करता है।<sup>1</sup>

## II

१५ मार्च, सन् १९५० के मन्त्रि-परिषद् के प्रस्ताव में इस बात पर विशेष जोर दिया गया था कि “देश के साधनों को सावधानी के साथ किये गये मूल्यांकन तथा सभी सम्बद्ध आर्थिक तत्वों के उद्देश्यपूर्ण विश्लेषण के आधार पर विस्तृत नियोजन की आवश्यकता अधिक महत्वपूर्ण हो गई है।” इस प्रस्ताव द्वारा एक योजना आयोग (Planning commission) की स्थापना की गई जिससे कि देश के साधनों का सर्वाधिक प्रभावशाली तथा सन्तुलित ढंग से उपयोग करने के लिए योजनाएँ बनाई जा सकें और उन योजनाओं को कार्यान्वित किया जा सके। पुनरावृत्ति का खतरा उठाकर भी यह उल्लेख कर देना उचित ही है कि इसके बावजूद कि भारत एक सघीय राज्य है, अनेक कारणों से योजना आयोग जैसे एक केन्द्रीय संगठन की स्थापना अनिवार्य ही थी। सर्वप्रथम तो इस कारण कि नियोजन का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य यह है कि अर्थ-व्यवस्था (Economy) के विभिन्न भागों एवं क्षेत्रों के बीच सन्तुलन कायम किया जाये और सन्तुलन कायम रखने के इस कार्य को एक केन्द्रीय अभिकरण (Central agency) ही अधिक अच्छी प्रकार से सम्पन्न कर सकता है। दूसरे, नियोजन एक निरन्तर जारी रहने वाली प्रक्रिया (Process) है। इसमें केवल कुशलतापूर्ण कार्यान्वय (Execution) की ही आवश्यकता नहीं होती, अपितु निरन्तर मूल्यांकन तथा दूरदर्शितापूर्ण सोच-विचार की भी आवश्यकता होती है। आने वाले २०-२५ वर्षों की आर्थिक समस्याओं पर विचार करना होता है और नियोजन के द्वारा उनको हल करना होता है। अतः दूरदर्शितापूर्ण एवं कुशल नियोजन तथा राष्ट्रीय पैमाने पर ‘समन्वय’ (Co-ordination) कायम करने की समस्या के हल के लिए यह आवश्यक है कि योजना आयोग जैसी एक केन्द्रीय संस्था की स्थापना की जाए। तीसरे, आयोजना-बद्ध अर्थ-व्यवस्था में, तेजी के साथ आर्थिक विकास करना होता है। अतः यह कार्य तभी किया जा सकता है जबकि यह

1 Cf the observation of Dr Gadgil “The master plan of economic development must be country-wide. In particular respects, the federating units might be left free to control the pace or direction of development and the plan itself would pay proper attention to all sided development of all regions. At the same time, all federating units must accept over all direction imposed by the master-plan. The federal government must have adequate powers to evolve the general plan of economic development for the whole country and must have powers to carry out its essential features and to supervise and enforce its implementation by the federating units. This is only inherent in economic planning.” —D R Gadgil *Federating India*, Poona, Gokhale Institute of Politics and Economics, 1945, p 44

कार्य पूर्णतया एक ही मस्या अथवा निकाय (Body) को सौंपा जाए। इसी कारण नियोगी ममिति ने यह सिफारिश की थी कि उक्त कार्य की प्रकृति की दृष्टि से यह अत्यन्त आवश्यक है कि "केन्द्र स्तर पर केवल एक ऐसी ठोस, दृढ़ तथा अधिकारयुक्त मगठन की स्थापना की जानी चाहिए जो कि स्वयं को भाग्य के आर्थिक पुनर्निर्माण के सम्पूर्ण क्षेत्र में बराबर सम्बद्ध रहे तथा जो प्रत्यक्ष रूप में मन्त्रि-परिषद् (Cabinet) के प्रति उत्तरदायी हो।"

सम्पूर्ण देश के लिए योजनाओं के निर्माण का मुख्य उत्तरदायित्व योजना आयोग का ही है।<sup>1</sup> योजना को लागू करने का मुख्य उत्तरदायित्व केन्द्र सरकार के प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा राज्य सरकारों का है। देश में नियोजन का प्रारम्भ होने और सरकार द्वारा विकास-कार्यों को अपने हाथ में लेने का कारण कई ऐसी प्रशासकीय व्यवस्थाओं की आवश्यकता उत्पन्न हुई, जैसे कि निष्पादक विभागों (Executive department) तथा मन्त्रालयों (Ministries) के अन्तर्गत नियोजन-कोष्ठ (Planning cells) बनाना, राज्य स्तर पर पूर्ण रूप से समर्थ नियोजन विभाग तथा नियोजन परामर्शदात्री मस्याये बनाना, और केन्द्र पर परामर्श देने वाले निरीक्षक-मण्डलों (Panels) तथा वर्गों के ठोस कार्यों में युक्त एक राष्ट्रीय योजना आयोग

---

1 Under its terms of reference, the Planning Commission has to perform the following functions—

(a) Make an assesment of the material, capital and human resources of the country including technical personnel and investigate the possibilities of augmenting such of these resources as are found to be deficient in relation to the nation's requirements,

(b) Formulate a plan for the most effective and balanced utilisation of the country's resources,

(c) On a determination of priorities to define the stages in which the plan should be carried out and propose the allocation of resources for the due completion of each stage

(d) Indicate the factors which are tending to retard economic development and determine the conditions which, in view of the current social and political situation, should be established for the successful execution of the plan,

(e) Determine the nature of the machinery which will be necessary for securing the successful implementation of each stage of the plan in all its aspects,

(f) Appraise from time to time the progress achieved in the execution of each stage of the Plan and to recommend the adjustments of policy and measures that such appraisal might show to be necessary, and

(g) Make such interim or ancillary recommendations as might be appropriate on a consideration of the prevailing economic conditions, current policies, measures and development programmes or on an examination of such specific problems as may be referred to it for advice by Central and State Governments for facilitating the discharge of the duties assigned to it"

है कि आर्थिक नियोजन को यदि प्रभावशाली तथा सफल बनाना है तो इसका दायित्व केन्द्र सरकार पर ही रहना चाहिये। नियोजन का तर्कशास्त्र केन्द्रीकरण (Centralization) को नियोजन से सम्बद्ध करता है।<sup>1</sup>

## II

१५ मार्च, सन् १९५० के मन्त्रि-परिषद् के प्रस्ताव में इस बात पर विशेष जोर दिया गया था कि “देश के साधनों को सावधानी के साथ किये गये मूल्यांकन तथा सभी सम्बद्ध आर्थिक तत्वों के उद्देश्यपूर्ण विश्लेषण के आधार पर विस्तृत नियोजन की आवश्यकता अधिक महत्वपूर्ण हो गई है।” इस प्रस्ताव द्वारा एक योजना आयोग (Planning commission) की स्थापना की गई जिससे कि देश के साधनों का सर्वाधिक प्रभावशाली तथा सन्तुलित ढंग से उपयोग करने के लिए योजनाएँ बनाई जा सकें और उन योजनाओं को कार्यान्वित किया जा सके। पुनरावृत्ति का खतरा उठाकर भी यह उल्लेख कर देना उचित ही है कि इसके बावजूद कि भारत एक सघीय राज्य है, अनेक कारणों से योजना आयोग जैसे एक केन्द्रीय संगठन की स्थापना अनिवार्य ही थी। सर्वप्रथम तो इस कारण कि नियोजन का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य यह है कि अर्थ-व्यवस्था (Economy) के विभिन्न भागों एवं क्षेत्रों के बीच सन्तुलन कायम किया जाये और सन्तुलन कायम रखने के इस कार्य को एक केन्द्रीय अभिकरण (Central agency) ही अधिक अच्छी प्रकार से सम्पन्न कर सकता है। दूसरे, नियोजन एक निरन्तर जारी रहने वाली प्रक्रिया (Process) है। इसमें केवल कुशलतापूर्ण कार्यान्वय (Execution) की ही आवश्यकता नहीं होती, अपितु निरन्तर मूल्यांकन तथा दूरदर्शितापूर्ण सोच-विचार की भी आवश्यकता होती है। आने वाले २०-२५ वर्षों की आर्थिक समस्याओं पर विचार करना होता है और नियोजन के द्वारा उनको हल करना होता है। अतः दूरदर्शितापूर्ण एवं कुशल नियोजन तथा राष्ट्रीय पैमाने पर ‘समन्वय’ (Co-ordination) कायम करने की समस्या के हल के लिए यह आवश्यक है कि योजना आयोग जैसी एक केन्द्रीय संस्था की स्थापना की जाए। तीसरे, आयोजना-बद्ध अर्थ-व्यवस्था में, तेजी के साथ आर्थिक विकास करना होता है। अतः यह कार्य तभी किया जा सकता है जबकि यह

---

1 Cf the observation of Dr Gadgil “The master plan of economic development must be country-wide. In particular respects, the federating units might be left free to control the pace or direction of development and the plan itself would pay proper attention to all sided development of all regions. At the same time, all federating units must accept over all direction imposed by the master-plan. The federal government must have adequate powers to evolve the general plan of economic development for the whole country and must have powers to carry out its essential features and to supervise and enforce its implementation by the federating units. This is only inherent in economic planning” —D R Gadgil *Federating India*, Poona, Gokhale Institute of Politics and Economics, 1945, p 44

कार्य पूर्णतया एक ही मस्था अथवा निकाय (Body) को सौपा जाए। इसी कारण नियोगी समिति ने यह मिफारिश की थी कि उक्त कार्य की प्रकृति की दृष्टि से यह अत्यन्त आवश्यक है कि “केन्द्र स्तर पर केवल एक ऐसे ठोम, दृढ तथा अधिकाभ्युक्त सगठन की स्थापना की जानी चाहिए जो कि स्वयं को भाग्य के आर्थिक पुनर्निर्माण के सम्पूर्ण क्षेत्र में बराबर सम्बद्ध रखे तथा जो प्रत्यक्ष रूप में मन्त्रि-परिषद् (Cabinet) के प्रति उत्तरदायी हो।”

सम्पूर्ण देश के लिए योजनाओं के निर्माण का मुख्य उत्तरदायित्व योजना आयोग का ही है।<sup>1</sup> योजना को लागू करने का मुख्य उत्तरदायित्व केन्द्र सरकार के प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा राज्य सरकारों का है। देश में नियोजन का प्रारम्भ होने और सरकार द्वारा विकास-कार्यों को अपने हाथ में लेने का कारण कई ऐसी प्रशासकीय व्यवस्थाओं की आवश्यकता उत्पन्न हुई, जैसे कि निष्पादक विभागों (Executive department) तथा मन्त्रालयों (Ministries) के अन्तर्गत नियोजन-कोष्ठ (Planning cells) बनाना, राज्य स्तर पर पूर्ण रूप से समर्थ नियोजन विभाग तथा नियोजन परामर्शदात्री सस्थायें बनाना, और केन्द्र पर परामर्श देने वाले निरीक्षक-मण्डलों (Panels) तथा वर्गों के ठोस कार्यों से युक्त एक राष्ट्रीय योजना आयोग

---

1 Under its terms of reference, the Planning Commission has to perform the following functions—

(a) Make an assesment of the material, capital and human resources of the country including technical personnel and investigate the possibilities of augmenting such of these resources as are found to be deficient in relation to the nation's requirements ,

(b) Formulate a plan for the most effective and balanced utilisation of the country's resources ,

(c) On a determination of priorities to define the stages in which the plan should be carried out and propose the allocation of resources for the due completion of each stage

(d) Indicate the factors which are tending to retard economic development and determine the conditions which, in view of the current social and political situation, should be established for the successful execution of the plan ,

(e) Determine the nature of the machinery which will be necessary for securing the successful implementation of each stage of the plan in all its aspects ,

(f) Appraise from time to time the progress achieved in the execution of each stage of the Plan and to recommend the adjustments of policy and measures that such appraisal might show to be necessary, and

(g) Make such interim or ancillary recommendations as might be appropriate on a consideration of the prevailing economic conditions, current policies, measures and development programmes or on an examination of such specific problems as may be referred to it for advice by Central and State Governments for facilitating the discharge of the duties assigned to it.”

का निर्माण करना, तथा योजना के विशिष्ट कार्यक्रमों को पूरा करने के लिए विशिष्ट कार्यालयों तथा अभिकरणों की स्थापना करना और कुछ चुने हुए क्षेत्रों में प्राप्त सफलताओं का अनुमान लगाने के लिए मूल्यांकन इकाइयों (Evaluation units) की स्थापना करना।<sup>1</sup>

योजना आयोग एक परामर्शदात्री संस्था तथा एक स्टाफ अभिकरण (Staff agency) है। योजना आयोग की स्थापना के सम्बन्ध में १५ मार्च, १९५० को जो प्रस्ताव रखा गया था उसमें कहा गया था कि

(१) "आयोग, अपनी सिफारिशों की रूपरेखा तैयार करते समय, केन्द्र सरकार के मन्त्रालयों तथा राज्य सरकारों के सम्पर्क में रहते हुए उनके परामर्श से कार्य करेगा।"

(२) "आयोग मन्त्रि-परिषद् के समक्ष अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करेगा।"

(३) "आयोग के निर्णयों को स्वीकार करने तथा उनको लागू करने का उत्तरदायित्व केन्द्र तथा राज्य सरकारों पर होगा।"

परन्तु योजना आयोग की गत बारह वर्षों की कार्य-प्रणाली के आधार पर यह कहा जा सकता है कि इसने एक प्रकार की "आर्थिक मन्त्रिपरिषद्" (Economic cabinet) का ही रूप धारण कर लिया है अर्थात् एक ऐसी सत्ता जिसकी उपेक्षा नहीं की जा सकती। अब हम इस बात पर विचार करेंगे कि राज्यों की 'स्वायत्तता' (Autonomy) पर इस स्थिति का क्या प्रभाव पड़ा है।

जैसा कि ऊपर कहा गया है, योजना आयोग योजना का निर्माण करता है और नीतियों, लक्ष्यों, वित्तीय साधनों व मुख्य आयोजनाओं (Projects) आदि का निर्धारण करता है। योजना के निर्माण की कार्य-पद्धति इस प्रकार है योजना आयोग पंचवर्षीय योजना का एक सक्षिप्त विवरण तैयार करता है और उसको केन्द्रीय मन्त्रिपरिषद् तथा राष्ट्रीय विकास परिषद् (National development council), (जो कि सभी राज्यों के मुख्य मन्त्रियों से युक्त एक सङ्गठन है), दोनों के ही समक्ष रखता है। जब से दोनों निकाय (Bodies) योजना के सक्षिप्त विवरण को

---

1 The Machinery of Planning is as follows In the Centre there is planning Commission with its working groups, research bodies, programming units, evaluation agencies etc At the State level following kind of Machinery for planning has been developed (a) There is usually a committee of the State cabinet under the Chief Minister to provide over all guidance and direction (b) For the coordination of the work of the various departments on the 'official level' there is a State Development Committee which consists of Secretaries of the various Departments usually headed by the Chief Secretary (c) A Planning Department or Development Commissioner for 'co-ordination of Planning and implementing the district programmes (d) State Planning boards, a separate non-official advisory organ. (e) The, D M the B D O, the Village Panchayats, the technical personnel at each level co-operate in execution the Plan

स्वीकार कर लेते हैं तो योजना की प्रस्तावित रूपरेखा (Draft outline) तैयार की जाती है जिसमें योजना के उद्देश्यो व मुख्य लक्ष्यो आदि का उल्लेख किया जाता है। योजना की इस प्रस्तावित रूपरेखा पर समाचार-पत्रों में, समद में तथा जनता द्वारा वाद-विवाद किया जाता है। योजना आयोग राज्यों के साथ विस्तृत विचार-विमर्श एवं वाद-विवाद की व्यवस्था करता है। योजना की प्रस्तावित रूपरेखा को दृष्टिगत रखते हुए राज्य अपनी निजी योजनाये तैयार करते हैं। तब योजना आयोग द्वारा उन योजनाओं में काट-छाँट की जाती है, सुधार किया जाता है और उनको अन्तिम रूप दिया जाता है। परिणाम यह होता है, कि एक बड़ी सीमा तक, योजनाओं की रूपरेखा बनाने अथवा उनके निर्माण का कार्य योजना आयोग पर ही केन्द्रित रहता है।

योजना के सफल संचालन के लिए यह अत्यन्त आवश्यक होता है कि राज्यों के साथ सहयोग अथवा समन्वय कायम रखा जाय।<sup>1</sup> योजना आयोग द्वारा यह समन्वय निम्न प्रकार से प्राप्त किया जाता है।

(१) निरीक्षक मण्डलो तथा कार्यकारी वर्गों द्वारा प्रत्यक्ष सम्पर्क (Direct contacts through panels and working groups)—ये मण्डल तथा वर्ग विशेष रूप से तब नियुक्त किये जाते हैं जबकि राज्यों की पंचवर्षीय तथा वार्षिक योजनायें तैयार की जाती हैं। राज्यों को प्रायोजनाओं के लिए वित्तीय अनुदान (Financial grants) देने के बारे में जब इनसे परामर्श माँगा जाता है तो ये मन्त्रालयों से सम्पर्क स्थापित करते हैं।

(२) परामर्शदाता (कार्यक्रम प्रशासन) [Advisors (Programme Administration)]—योजना आयोग के साथ चार परामर्शदाता (सलाहकार) कार्य करते हैं। ये उच्च तथा ज्येष्ठ पदाधिकारी होते हैं। इनका मुख्य कार्य यह होता है कि ये योजना आयोग को नियोजन के विभिन्न पहलुओं की प्रगति में परिचित रखें तथा विभिन्न प्रायोजनाओं (Projects) के कार्यान्वयन से सम्बन्धित मामलों पर राज्य सरकारों तथा केन्द्रीय मन्त्रालयों को अधिकतम सम्भव सहायता दे। ये निम्नलिखित बातों के सम्बन्ध में राज्यों तथा योजना आयोग के बीच समन्वय (Co-ordination) कायम रखने में सहायता करते हैं—(क) पंचवर्षीय योजना को तैयार करने के सम्बन्ध में, (ख) वार्षिक योजनायें तैयार करने के सम्बन्ध में, (ग) योजना में

1 In this connection the Third Five Year Plan clearly mentions "The Plan has to be implemented at many levels—national, state, district, block and village. At each level, in relation to the tasks assigned, there has to be co-operation between different agencies and an understanding of the purposes of the Plan and the means through which they are to be secured. In a vast and varied structure organised on a federal basis, a great deal depends on being able to communicate effectively between different levels, and at the same level between different agencies"—Third Five Year Plan, Government of India—Planning Commission, 1961, p. 276

हेर-फेर की व्यवस्था करने के सम्बन्ध में, और (घ) योजना की प्रगति का मूल्यांकन करने के बारे में तथा योजना को लागू करने से सम्बन्धित उन समस्याओं के हल के बारे में जो कि राज्यों में उनके निरीक्षण के मध्य सामने आती हैं।

(३) राष्ट्रीय विकास परिषद् (National Development Council) — राष्ट्रीय विकास परिषद् की स्थापना इन उद्देश्यों को दृष्टिगत रखकर की गई थी (क) “योजना को सफल बनाने के लिए राष्ट्र के प्रयत्नों तथा साधनों को शक्तिशाली तथा गतिशील करना, (ख) सभी महत्वपूर्ण क्षेत्रों में समान आर्थिक नीतियों का निर्माण करना, और (ग) देश के सभी भागों का सन्तुलित तथा तीव्र विकास करना।” इसके मुख्य कार्य निम्नलिखित हैं : “(अ) समय-समय पर राष्ट्रीय योजना के कार्य-संचालन का निरीक्षण करना, (आ) राष्ट्रीय विकास को प्रभावित करने वाले सामाजिक तथा आर्थिक नीति के महत्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार करना, और (३) राष्ट्रीय योजना में निर्धारित उद्देश्यों एवं लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए उपायों के सुझाव देना, जिनमें कि जनता का सक्रिय सहयोग प्राप्त करने, प्रजासत्ताकीय सेवाओं की कार्य-कुशलता बढ़ाने, कम उन्नत क्षेत्रों तथा समाज के कम उन्नत वर्गों के पूर्ण विकास के विषय में आश्वस्त होने और सभी नागरिकों द्वारा किये जाने वाले समान त्याग के द्वारा राष्ट्रीय विकास के साधनों को दृढ़ करने के उपाय भी सम्मिलित हैं।”

परिषद् में मुख्य मन्त्रियों (Chief Ministers) का सम्मिलित किया जाना तथा उनके द्वारा योजना आयोग की योजनाओं का अनुमोदन करना—योजना में सम्मिलित कार्यक्रमों के बारे में राज्यों की एक प्रकार की सहमति ही है। राष्ट्रीय विकास परिषद् “उच्च मन्त्रि परिषद्” (Super cabinet) के नाम से प्रसिद्ध है। इसकी रचना ही इस प्रकार की है कि केन्द्र तथा राज्यों की सरकारें इसकी सलाह को अत्यधिक महत्व प्रदान करती हैं। रा वि प ने वास्तव में योजना को राष्ट्रीय बना दिया है और उसके लिए “किये जाने वाले प्रयत्नों में एकरूपता (Uniformity) तथा इसके कार्य-संचालन में सर्वसम्मति (Unanimity) उन्नत कर दी है।” रा वि प में वे नीति-निर्माता सम्मिलित हैं जिनके हाथ में शक्ति है अतः योजना आयोग तथा मन्त्रि-परिषद् उनकी राय की उपेक्षा नहीं कर सकते। योजना के निर्माण व कार्यान्वयन में तथा उनके वास्तविक कार्य-संचालन व कार्य-प्रणाली में केन्द्र व राज्यों के बीच समन्वय व सहयोग की स्थापना में राज्यों की तुलना में केन्द्र तथा योजना आयोग को अधिक सत्ता प्राप्त हो जाती है। भविष्य में केन्द्र तथा राज्यों के बीच सहयोग और अधिक बढ़ने की आशा है क्योंकि राज्य सरकारों में कहा गया है कि वे अपने-अपने राज्य में दूरदर्शी तथा ठोस नियोजन का कार्य करें, और इस दूरदर्शी तथा ठोस नियोजन में राज्य सरकारों तथा योजना-आयोग के बीच और भी अधिक सहकार्यता (Collaboration) उत्पन्न होगी।<sup>1</sup>

1 In this connection, Third Five Year Plan mentions “During the next three years states will also participate in the drawing up of a long term plan of (See Next Page)

अब हम यहाँ, इस बात को दृष्टिगत रखते हुए कि भारत एक सघीय-राज्य है, नियोजन के कुछ तथ्यों एवं पहलुओं पर कुछ विचार प्रकट करते हैं।

(१) अनुरूप अनुदानों (Matching grants) की व्यवस्था के कारण भारत में शीर्षरूप सघीयवाद<sup>1</sup> (Vertical federalism) पनप रहा है। अनुरूप अनुदान की इस व्यवस्था में केन्द्र किसी भी प्रायोजना की कुल लागत के आधे भाग का भार उठाने को सहमत हो जाता है वशतः कि शेष आधे भाग का भार राज्य उठाने को तैयार हो। ये अनुदान योजना आयोग की सिफारिश पर सम्बन्धित केन्द्रीय मन्त्रालयों द्वारा दिये जाते हैं। इसका परिणाम यह हुआ है कि सभी केन्द्रीय मन्त्रालय ऐसी स्थिति में आते जा रहे हैं जिसमें कि वे समवर्ती राज्य मन्त्रालयों (Corresponding State Ministries) को आदेश दे सकते हैं।

(२) वित्त (Finances) का वार्षिक एवं नियतकालिक वटवारा (Periodical allotment) करने में योजना आयोग एक महत्वपूर्ण भाग अदा करता है। योजना के कार्यक्रमों के लिए राज्यों के प्रस्तावों के बारे में योजना आयोग राज्य सरकारों के साथ उसके बजट प्रस्तुत करने से कुछ माह पूर्व विचार-विमर्श करता है। उसमें योजना की लागत की सीमा तथा छोटे-मोटे एवं मुख्य शीर्षकों का उल्लेख किया जाता है। चालू वर्ष के योजना-कार्य का निर्धारण करने के लिए तथा बाद के वर्षों के कार्यक्रमों की मोटी रूपरेखा का निर्माण करने के लिए राज्यों के साथ प्रतिवर्ष योजना सम्बन्धी विचार-विमर्श एवं वाद-विवाद किया जाता है। राज्यों की वार्षिक योजनाएँ—योजना आयोग के परामर्श से तैयार की जाती हैं।

(३) विदेशी विनिमय की कठिनाइयों ने योजना आयोग के लिए यह अनिवार्य बना दिया है कि वह राज्य सरकारों द्वारा इन वार्षिक योजनाओं के बनाये जाने में स्वयं को सम्मिश्रित रखे।

---

development for the country This plan is intended to present the general design of development for the country as a whole over the next 15 years or so. It will be based on a study of the resources and possibilities of different parts of the country and will seek to bring them together into a common frame. This is a task of great complexity, as it is of great promise, and there will be need for close and continuous collaboration between various agencies at the centre and in the States, especially those responsible for Planning. —Vide Third Five Year Plan, Government of India—Planning Commission, 1961, p. 289

1 "In other words, a sort of vertical Federation has been set up under the Planning Commission. The constitution set up a territorial Federation, it is a horizontal Federation that was set up by the Constituent Assembly. The matching grants have set up a vertical Federation by which the Central Departments and the State Departments on the same subject as 'education' etc. form a unit for the purposes of programmes, projects, and most important of all, for expenditure.—Vide K. Santhanam *Centre-State Relations in India*, Asia Publishing House, p. 54.

(४) अनुमान समिति (Estimates Committee) ने अपने २१वें प्रतिवेदन (रिपोर्ट) १९५६ में यह व्यक्त किया था कि राज्य सरकारों में यह आम भावना पाई जाती है कि योजना आयोग एक परामर्श देने वाली संस्था नहीं है, अपितु इसे केन्द्र पर स्थित एक अतिरिक्त सत्ता (Additional authority) कहा जा सकता है। राज्य सरकारों ने अनेक अवसरों पर यह शिकायत की है कि उन्हें योजना के बटवारे की धनराशि का उचित भाग नहीं मिला, और यह कि उनके प्रस्तावों को आयोग तक पहुँचाने की जो व्यवस्था है उसमें ऐसी अनावश्यक देरी होती है जिसे दूर किया जा सकता है।<sup>1</sup>

(५) धन के बटवारे के सम्बन्ध में एक राज्य सरकार को केवल योजना आयोग को ही सन्तुष्ट नहीं करना पड़ता, बल्कि केन्द्र के प्रशासनिक मंत्रालयों को भी सन्तुष्ट करना पड़ता है।<sup>2</sup>

(६) इसके अतिरिक्त चूँकि राज्य सरकार की आय के साधन लोचदार नहीं होते अतः उसे उक्त साधनों के लिए आयोग पर निर्भर रहना होता है।<sup>3</sup>

---

1 The Committee appreciate that Planning involves allocation of scarce resources, and consequently fixation of priorities. They also realise that in a federal constitution, it has special difficulties. Also when it happens that the financial resources of the States are inelastic and they have to depend upon the Centre for financing a very large portion of their development programmes, very great importance is attached to the approval of the Planning Body as a pre-requisite to the release of funds by the Centre. The Committee would, however, suggest that the entire procedure now adopted should be reviewed, so that if any practice has grown which lends support to this feeling, it could be rectified.

Vide *Estimates Committee Report, 1957-1958, p 5*

2 The same opinion was expressed by the Estimates Committee of the Second Lok Sabha in its Twenty-first Report on Planning Commission. The Committee suggested that for the purpose of getting schemes approved for Central assistance, the procedure should be so revised that the State Governments should approach directly the Central Ministries concerned. The Ministries should take decisions on all such matters in consultation with the Planning Commission and the State Government concerned. In case there is any difference of opinion between the Planning Commission and a Central Ministry the difference should be resolved by the Cabinet, and in case there is any difference between the Planning Commission and a State Government, it should be resolved by the National Development Council.

—Vide *Estimates Commission Report, 1957-58, pp 5-6*

3 Third Plan total outlay is Rs 7500 crores, total state share is Rs 3847 crores and Central Ministries Plan is Rs 3753 crores and as far as States are concerned Central assistance is Rs 2375 crores and States' own resources Rs 1462 crores.

कुछ क्षेत्रों में यह भावना उत्पन्न हो रही है कि भारत में सघीयवाद (Federalism) कमजोर होता जा रहा है। भूमि की जोतों (Land holdings) आदि से सम्बन्धित भूमि-नीतियों (Land policies) का निर्माण एवं प्रारम्भ तो केन्द्र द्वारा किया जाता है और उनका अनुपालन राज्यों द्वारा किया जाता है। इस नई भावना का एक अन्य पहलू यह है कि राज्यों का यह स्वभाव होता जा रहा है कि वे नीति-सम्बन्धी किसी भी असफलता के लिए केन्द्र को ही दोषी ठहरा देते हैं। यह भावना उत्पन्न हो रही है कि योजना आयोग तथा केन्द्रीय मंत्रान्यों द्वारा आर्थिक नीतियों का व्यापक निर्देशन (Comprehensive direction) किये जाने से राज्यों की स्वायत्तता (Autonomy) केवल नाम मात्र की स्वायत्तता बनती जा रही है।<sup>1</sup>

प्रश्न यह है कि नियोजन के मामले में योजना आयोग अथवा केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल जो कुछ भी कहते हैं, क्या राज्य उन्हें स्वीकार करने के लिए बाध्य है? सैद्धान्तिक रूप में स्थिति यह है कि आर्थिक तथा सामाजिक नियोजन से सम्बन्धित मामले में राज्य, योजना आयोग अथवा केन्द्र सरकार की सलाह को मानने से इन्कार कर सकते हैं। ऐसा करना किसी प्रकार भी असंवैधानिक (Unconstitutional) नहीं होगा। परन्तु राज्य केवल तभी इन्कार कर सकते हैं जबकि वे विकास कार्यों के लिए केन्द्र सरकार से मिलने वाली धनराशि की बलि चढ़ाने को तैयार हो। प्रथम योजना में नियोजन के कुल व्यय का लगभग ७०% और द्वितीय योजना में लगभग ६५% भाग का सम्बन्ध ऐसे विषयों से था जो कि पूर्णतया राज्यों को सौंप दिये गये हैं, जैसे कि शिक्षा, स्वास्थ्य, वन, कृषि, सिंचाई, बिजली आदि। वास्तव में, राज्यों पर केन्द्र का नियंत्रण राज्यों की 'सहमति' से ही किया जाता है और आर्थिक नियोजन की 'अनिवार्यता' के कारण किया जाता है।<sup>2</sup>

### III

अन्य महत्वपूर्ण क्षेत्र, जिसके सदर्भ में केन्द्र व राज्यों के सम्बन्धों का अध्ययन किया जा सकता है, सामुदायिक विकास कार्यक्रम (Community Development) है। नियोजन को सफल बनाने के लिए, लोगों में सामाजिकता की भावना जागृत करने के लिए और उनको राष्ट्रीय पुनर्निर्माण के कार्य में सक्रिय रूप से भाग लेने को प्रेरित करने के लिए ही सामुदायिक विकास कार्यक्रम आरम्भ किया गया था। केन्द्र सरकार ने सामुदायिक विकास कार्यक्रम की रूप-रेखा बनाई, इसके भारी वित्तीय उत्तरदायित्वों को स्वीकार किया और राज्य सरकारों को इस बात के

1 Cf K. Santhanam *Planning and Plain Thinking*, Higginbotham (Private) Ltd, Madras 2, 1958, pp 138-39

2 Cf K. Santhanam 'What I want to suggest is that Planning for purpose of economic development practically superseded the federal constitution so far as states were concerned but this supersession was not legal or constitutional but was by agreement and consent. Planning has been comprehensive. It has covered all the spheres of activities of both the Centre and the States.'

—Vide K. Santhanam *op cit*, p 47

लिए सहमत किया कि वे इस कार्यक्रम को अपनायें और लागू करें। इसमें कोई सन्देह नहीं कि इस कार्यक्रम के सभी विषय, उदाहरणतः कृषि, पशुपालन, स्वास्थ्य, शिक्षा आदि राज्य-सूची के ही विषय हैं परन्तु इस कार्यक्रम से सम्बन्धित सभी मुख्य नीतियां, विकास की रीति तथा निर्देशन—सभी केन्द्र से ही प्राप्त होते हैं।

सामुदायिक विकास कार्यक्रम के प्रारम्भ होने से एक प्रशासनिक ढांचे का भी निर्माण किया गया जिसको सघीय सिद्धान्त के विरुद्ध कहा जा सकता है। सामुदायिक विकास प्रशासन की स्थापना ३१ मार्च १९५२ को सामुदायिक विकास प्रायोजनाओं को लागू करने के लिए की गई थी। यह एक 'प्रशासक' (Administrate) के अधीन एक स्वतन्त्र प्रशासकीय इकाई के रूप में कार्य करता था, और यह प्रशासक योजना आयोग की केन्द्रीय समिति के सामान्य निरीक्षण के अन्तर्गत देश-भर में सामुदायिक विकास प्रायोजनाओं (Community Development Projects) के नियोजन, निर्देशन (Direction) तथा समन्वय (Cordination) के लिए उत्तरदायी था। २८ सितम्बर सन् १९५६ से यह 'प्रशासन' सामुदायिक विकास मन्त्रालय में मिला दिया गया था। 'प्रशासक' राज्यों में कार्यक्रमों पर विस्तृत नियन्त्रण रखता था। क्षेत्रीय विकास अधिकारियों (B D O's) तथा उनके चुनाव के सम्बन्ध में सामुदायिक प्रायोजना-प्रशासन का अनुमोदन प्राप्त करना होता था। क्षेत्रीय कार्यक्रम (Block programmes) तथा प्रत्येक क्षेत्र (Block) से सम्बन्धित वजट तथा विस्तृत नियतकालीन प्रतिवेदन (Detailed periodical reports) इसके पास भेजे जाते थे। इसके अतिरिक्त प्रशासक तथा सामुदायिक प्रायोजना प्रशासन के अधिकारी विकास-क्षेत्रों के काफी दौरे करते थे। इसीलिए सन् १९५७ के अन्त में बलवन्त राय मेहता दल को यह सलाह देनी पड़ी कि केन्द्र को चाहिए कि वह किसी भी कार्यक्रम के सम्बन्ध में नीति निश्चित कर दे और उसकी मोटी रूप-रेखा का निर्धारण कर दे और फिर उस कार्यक्रम का भार राज्य सरकारों पर छोड़ दे जिससे कि वे अपने-अपने ढंगों तथा अपनी-अपनी स्थानीय परिस्थितियों के अनुसार ही उन कार्यों को सम्पन्न कर सकें, केन्द्र को तो केवल इस बात से ही सन्तुष्ट रहना चाहिए कि कार्यक्रम के सामान्य उद्देश्यों का समुचित परिपालन किया जा रहा है।"<sup>1</sup>

1 In contrast to this view, B Mukerjee has observed "The Ministry of Community Development can justly claim that it has kept with itself less control over details of the programme, having passed on much of it to the State Governments than what most other Ministries of the Central Government have in respect of schemes sponsored and financed by them wholly or partly though executed by the State Government. It should also be stated that the Ministry of Community Development has used its control over the programme to the best advantage of the programme, has provided to the State Government dynamic leadership and much guidance, based on the ministry's intimate touch with the field operation of the programme all over the country. The Ministry has also been able to establish genuine partnership with the States (Contd. on next page)

प्रश्न यह है कि केन्द्र-स्तर पर सामुदायिक विकास मन्त्रालय की स्थापना होनी भी चाहिए या नहीं ? सामुदायिक विकास एक राज्य का विषय है। फिर केन्द्रीय स्तर पर मन्त्रालय की स्थापना क्यों हो ? और यदि ऐसे मन्त्रालय की स्थापना होती ही है, तो फिर उसका कार्य क्या होना चाहिए ? वी० मुकर्जी इस मन्त्रालय को "सामुदायिक विकास की विचारधारा के प्रचार तथा प्रसार का कार्य"<sup>1</sup> तथा "ग्रामीण विकास तथा ग्रामीण क्षेत्रों की समस्याओं पर ध्यान केन्द्रित करने का कार्य"<sup>2</sup> देना चाहते हैं। सामुदायिक विकास कार्यक्रम का राष्ट्रीय नियोजन के साथ राष्ट्रीय स्तर पर ही एकीकरण तथा समन्वय किया जाना चाहिए। अतः सामुदायिक विकास मन्त्रालय को चाहिए कि वह राष्ट्रीय स्तर पर नीति का निर्धारण कर दे और फिर सभी स्तरों पर नियोजन तथा नीति के कार्य में समन्वय स्थापित करे। इस प्रकार स्पष्ट है कि 'राष्ट्रीय स्तर पर मार्ग-दर्शन' के कार्य के लिए ही सामुदायिक विकास मन्त्रालय की आवश्यकता है।

केन्द्र निम्नलिखित रीतियों के द्वारा सामुदायिक विकास कार्यक्रम को, जो कि पूर्णतया एक राज्यीय विषय है, प्रभावित करता है

(१) सर्वप्रथम रीति, जिसके द्वारा कि केन्द्र सामुदायिक विकास प्रायोजनाओं पर नियन्त्रण रखता है, है नीति का निर्धारण। मुख्य नीति का निर्माण तथा उसका प्रारम्भ केन्द्र द्वारा ही किया जाता है। केन्द्र सरकार राज्यों को नीति के सम्बन्ध में मार्ग-दर्शन प्रदान करती है। नीति सम्बन्धी एक मोटी रूप-रेखा केन्द्र द्वारा निर्धारित की जाती है और राज्य उसको कार्यान्वित करने का प्रयत्न करते हैं।

(२) दूसरी रीति, जिसके द्वारा कि केन्द्र सामुदायिक विकास कार्यक्रम को प्रभावित करता है, है प्रशिक्षण संस्थाओं (Training institutions) की स्थापना करना और राज्यों के अधिकारियों व कर्मचारियों को प्रशिक्षण की सुविधाएँ प्रदान करना। सामुदायिक विकास मन्त्रालय ने 'मूलभूत' (Basic) प्रशिक्षण अथवा पुनर्व्यवस्था पाठ्यक्रम (Orientation courses) का प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए एक अध्ययन तथा अनुसंधान की केन्द्रीय संस्था (Central Institute of Study and Research) की स्थापना की है। परन्तु यह संस्था भी "सामुदायिक विकास का प्रशिक्षण देने वाली अन्य संस्थाओं में नेतृत्व की स्थिति प्राप्त करती जा रही है।"<sup>3</sup> केन्द्रीय संस्था का प्रिंसिपल विभिन्न क्षेत्रों के विशेषज्ञों (Experts) के साथ प्रशिक्षण केन्द्रों का निरीक्षण करता है और उनके कार्य में उनका मार्ग-दर्शन करता है। यह सुझाव दिया जाता है कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम के सम्बन्ध में जानकारी

---

holding itself jointly responsible with the latter for the successful operation of the Programme "

—Vide B Mukerjee *Community Development in India*, p 169

1 B Mukerjee *op cit*, p 170.

2 *Ibid*

3 B Mukerjee *op cit*, p, 170

प्रदान करने के लिए केन्द्रीय संस्था (Central Institute) से ही सम्बद्ध एक 'सूचना सदन' की स्थापना की जानी चाहिए।

(३) केन्द्रीय मन्त्रालय से परामर्श प्राप्त करके राज्यों ने प्रशिक्षण के सम्पूर्ण क्षेत्र की देखभाल करने के लिए प्रशिक्षण समितियाँ बनाई हैं। "सामुदायिक विकास मन्त्रालय की ओर से तो राज्य सरकारों को इस बात के लिए प्रेरित करने का प्रयत्न किया जाता है कि वे प्रशिक्षण के कार्य में उसके साथ पूर्ण भागीदारी (Partnership) के रूप में कार्य करें।"<sup>1</sup>

(४) केन्द्र सरकार ऐसे 'संयुक्त कार्यक्रम' (Package programme) में ठोम रूप में भाग लेती है जिसमें कि सघीय सहायता के समान ही व्यय करने का राज्यों का भी दायित्व होता है।

(५) केन्द्र सरकार समय-समय पर सम्मेलनों (Conferences), बैठकों (Meetings) तथा विशेषाध्ययन वर्गों (Seminars) का आयोजन करके भी सामुदायिक विकास कार्यक्रम पर भारी प्रभाव डालती है।

(६) केन्द्र सरकार साहित्य का निर्माण करके भी, जो कि कार्यकर्त्ताओं के पास भेजा जाता है, राज्यों पर प्रभाव डालती है।

(७) योजना आयोग के आधीन बनाये गये 'कार्यक्रम-मूल्यांकन-संगठन' द्वारा सभी राज्यों में सामुदायिक विकास क्षेत्रों के कार्यों का मूल्यांकन किया जाता है। इस संगठन के वार्षिक प्रतिवेदन (Annual reports) सामुदायिक विकास कार्यक्रम के राज्य-प्रशासन पर भारी प्रभाव डालते हैं।

(८) ऋण (Loans), सहायक अनुदान (Grants-in-aid) तथा अनावर्ती व्यय (Non-recurring expenditure) के ७५ प्रतिशत भाग का भार केन्द्र सरकार द्वारा ही उठाया जाता है।

इस प्रकार सामुदायिक विकास प्रशासन के क्षेत्र में राज्यों पर केन्द्रीय प्रभुत्व ने अनेक रूप धारण किये हैं। सामुदायिक विकास प्रशासन को "एक संयुक्त प्रशासन" (A Coalition Administration) का नाम दिया गया है। सहायक अनुदानों के लिए (और अनेक अवसरों पर विशेष उद्देश्यों की सहायता के लिए) राज्य सरकारों की केन्द्र सरकार पर बढ़ती हुई निर्भरता ने इस कार्यक्रम के सम्बन्ध में राज्यों पर केन्द्रीय नियन्त्रण की मात्रा में सदा वृद्धि की है। केन्द्र तथा राज्यों की इस भागीदारी का लाभ ग्राम्य-स्तर से उच्च स्तर तक कार्यक्रम की आकृति तथा नामावली की एकरूपता के विकास के रूप में हुआ है। केन्द्र सरकार अधिक योग्यता तथा क्षमता रखती है अतः यही नेतृत्व प्रदान करती है। यद्यपि साधनों, सूचनाओं व जानकारीयों तथा अधिकारियों व कर्मचारियों के एकीकरण से सामुदायिक विकास कार्यक्रम की शक्ति तथा प्रभाव में वृद्धि हुई है। परन्तु ऐसे कार्यक्रम में एक बुराई भी निहित होती है

और वह है इसकी एकरूपता (Uniformity) तथा कठोरता अथवा दृढ़ता (Rigidity)। जब भी कोई योजना ऊपर से अर्थात् केन्द्र से आती है तो उसका स्वाभाविक आशय यही होता है कि उसको सभी स्थानों पर समान रूप में ही लागू किया जाय। इस परिस्थिति में यह हो सकता है कि योजना वहाँ लागू कर दी जाय जहाँ कि स्थिति बिल्कुल भिन्न हो। अन्य शब्दों में, एकरूपता की इस व्यवस्था के अन्तर्गत स्थान-स्थान की विभिन्नताओं को उचित महत्व नहीं प्रदान किया जाता। परन्तु केन्द्रीय प्रभाव का विस्तार राज्य सरकारों की महमति एवं स्वीकृति से ही होता है। यह केन्द्र पर राज्यों की वित्तीय निर्भरता के कारण भी होता है।

#### IV

उपर्युक्त तथ्यों में मधीय सिद्धान्तों का अत्यधिक ध्यान रखने वाले व्यक्ति यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि भारतीय मधीयवाद (Indian Federalism) खतरे में है। परन्तु ऐसे निष्कर्ष पर पहुँचने से पूर्व हमें देश में प्रचलित उन दशाओं को नहीं भूलना चाहिए जिन्होंने कि केन्द्र सरकार के सामने ऐसी 'अनिवार्य परिस्थिति' उत्पन्न कर दी है जिसमें कि उसे पहल करने तथा नेतृत्व करने के लिए आगे आना पड़ा है। परिस्थितियों की अनिवार्यता, आर्थिक व सामाजिक नियोजन तथा सामुदायिक विकास की आवश्यकता, कल्याणकारी राज्य (Welfare State) की स्थापना का निश्चय संविधान में व्यक्त की गई यह इच्छा कि देश में एक ऐसी समाजवादी व्यवस्था की स्थापना की जाय जिसमें कि सभी व्यक्तियों के लिए सामाजिक, आर्थिक व राजनैतिक न्याय की गारन्टी की जा सके, केन्द्र पर अधिक योग्यता एवं क्षमता की उपलब्धता (Availability), सम्पूर्ण देश का स्तर ऊँचा करने की आवश्यकता तथा केन्द्र पर राज्यों की वित्तीय निर्भरता—इन सब दशाओं ने ऐसी परिस्थिति उत्पन्न कर दी है जिसमें कि केन्द्र को ऐसे क्षेत्रों में भी पहल एवं नेतृत्व करने को आगे आना पड़ा है जिनके बारे में कि संविधान द्वारा निषेध किया गया था। संविधान में स्वयं ही केन्द्र को शक्तिशाली बनाने की बात व्यक्त की गई थी और अब समय एवं परिस्थितियों की ललकार ने इसके महत्व को और भी दुगुना कर दिया है। इस केन्द्रीयकरण के अनेक ठोस लाभ होंगे और इसका परिणाम यह होगा कि देश का सन्तुलित विकास होगा तथा पिछड़ेपन से सम्बन्धित भारी क्षेत्रीय विषमताएँ भी अन्ततः समाप्त हो जायेंगी। विकास-कार्य देशभर में फैला होगा और यदि किसी भी राज्य में साधनों आदि की कमी के कारण परिस्थितियाँ उसके प्रतिकूल हैं तो भी उस राज्य की जनता विकास-कार्य के लाभों से वंचित नहीं रहेगी। राष्ट्र की शक्ति तभी बढ़ती है जबकि उनके सभी हिस्से शक्तिशाली हों और कोई भी भाग कमजोर न हो। यदि प्रेरणा (Initiative) और नेतृत्व (Leadership) तथा नीति (Policy) केन्द्र से प्राप्त होते हैं तो इसमें कोई बुराई की बात नहीं है, परन्तु यदि नीति का क्रियान्वयन (Policy-implementation) एकरूपता तथा कठोरता के साथ किया जाता है तो उसका

प्रतिकूल प्रभाव होता है। नीति को क्रियान्वित करते समय अत्यधिक केन्द्रीयकरण पर जोर नहीं दिया जाना चाहिए। इस बुराई को प्रशासन की दूरदर्शिता से जागृत नेतृत्व से, और इसकी देखभाल के लिए बनाये कुछ सस्थागत उपकरणों से दूर किया जा सकता है। केन्द्र सरकार, योजना आयोग तथा राष्ट्रीय विकास परिषद् के साथ होने वाले वाद-विवादों, सम्मेलनों तथा बैठकों में राज्य सरकारें अपना दृष्टिकोण प्रस्तुत कर सकती हैं और अपनी कठिनाइयों के विकल्प (Alternative) का सुझाव दे सकती हैं। इस प्रकार नीति को लागू करने में अत्यधिक केन्द्रीयकरण को रोका जा सकता है। यह बड़ी आश्चर्यजनक बात है कि वैसे राज्य सरकारें भूमि की सीमा निर्धारित करने की नीति का अनुसरण कर रही हैं परन्तु उन्होंने योजना आयोग द्वारा निर्धारित की गई ३० एकड़ की सीमा को स्वीकार नहीं किया है। इस प्रकार प्रादेशिक मन-विभिन्नताओं का सम्मान किया गया है।

नई परिस्थितियों का सामना करने के कारण भारतीय सघीयवाद (Indian Federalism) विकास की एक नई स्थिति में प्रवेश कर रहा है। वे परिस्थितियाँ हैं भारतीय सघीयवाद के कुछ नए पहलू, जिनके अनुसार महत्वपूर्ण मामलों में सघ तथा राज्यों के बीच सहयोग अथवा साझेदारी बढ़ रही है। इसमें कोई मन्देह नहीं कि राज्य कमजोर साझेदार (Partner) हैं परन्तु इसके अतिरिक्त और चारा भी क्या है। यह बात ससार के अन्य सघ-देशों के विषय में भी सत्य है। अनेक लेखकों के अनुसार संयुक्त राज्य अमेरिका, आस्ट्रेलिया अथवा कनाडा जैसे सघीय देश 'अर्ध-सघीय'<sup>1</sup> (Quasi-federal) बन गये हैं। सन् १९३० की आर्थिक मंदी (Economic depression) से पूर्व तथा उसके बाद की, विशेष रूप से राष्ट्रपति रूजवेल्ट के 'न्यू डील प्रोग्राम' के अन्तर्गत, अमेरिकन सघीय व्यवस्था में काफी परिवर्तन हुआ। अमेरिका में न्यू डील प्रोग्राम (New Deal Programme) से जनता के प्रति सघीय सरकार के कर्तव्यों में और अधिक वृद्धि हो गई। शासन से यह माँग की गई कि 'उचित मजदूरियों' तथा 'काम के न्यायोचित घण्टों' का निर्धारण करे, किसानों की उन्नति के लिए योजनायें तैयार करे और बेरोजगारी को दूर करे। इससे उद्योग-धन्धों, परिवहन (Transport) तथा अन्य लोकोपयोगी सेवाओं (Public utility services) के निरीक्षण की भी माँग की गई। 'न्यू डील प्रोग्राम' ने दोहरे सघीयवाद की "प्रत्यक्ष रूप से मृत तथा पुनर्जीवन से दूर" करके कल्याणकारी राज्य के विचार

1 According to S P Ayer, "The qualifying prefix 'quasi' indicates mere appearance or something that is seemingly so and is in fact different from what it appears to be we must limit the term 'quasi-federal' to a constitution that maintains the constitutional autonomy only in name. However religiously the federal principle is embodied in the constitution, it is possible that in course of time social and economic conditions become so complicated that the powers of the federal Government increase. It has to assume spheres of authority which did not originally belong to it."

S P Ayer *Federalism and Social Change*  
a Study in Quasi-Federalism, Asia Publishing House, 1951, p 91

को दृढ़ बनाया ।<sup>1</sup> अमेरिकी उच्चतम न्यायालय (American Supreme Court) ने संयुक्त राज्य बनाम डर्वी (१९४१) के मुकदमे में 'स्वायत्तता' (Autonomy) के स्थान पर 'राष्ट्रीय सर्वोच्चता' (National supremacy) के सिद्धांत को प्रस्थापित किया और ऐसा करने में उसने अमेरिकन संवैधानिक कानून के विकास के सम्बन्ध में 'न्यू डील प्रोग्राम' का अधिक स्पष्टता के साथ उल्लेख एवं प्रकाशन किया ।<sup>2</sup>

## V

प्रश्न यह है कि यदि केन्द्रीयकरण अनिवार्य है तो एकात्मक राज्य (Unitary State) की स्थापना ही क्यों न कर ली जाये ? मघीयवाद (Federalism) का लबादा ही क्यों पहना जाये ? कुछ ऐसे भी हैं जिनका विचार है कि एकात्मक व्यवस्था देश की आवश्यकताओं के अनुरूप है ।<sup>3</sup> परन्तु भारत में सघीयवाद जिस मात्रा में वर्तमान है, देश के जनतंत्रीय विकास के लिए वह अत्यन्त आवश्यक है । लोकतन्त्र (Democracy) में सत्ता के भिन्न-भिन्न केन्द्र होने चाहिये जहाँ कि लोग अपने अधिकारों का प्रयोग कर सकें और जहाँ प्रादेशिक विभिन्नताओं को भी उचित महत्व प्रदान किया जाये । एक ऐसे देश में, जहाँ कि रीति-रिवाजों, परम्पराओं और रहन-सहन के ढंगों में अन्तर पाया जाता है, सम्पूर्ण विकास-कार्य पूर्णतया एक रूप में नहीं किया जा सकता । भारत में लोकतन्त्र केवल तभी सफल हो सकता है जबकि लोगों की भिन्न-भिन्न आवश्यकताओं तथा उनके पृथक्-पृथक् महत्व को दृष्टिगत रखा जाये । यही वे कारण हैं जो कि सघीयवाद का पक्ष-पोषण करते हैं । जैसा कि ऊपर सकेत किया जा चुका है, कुछ अन्य शक्तियाँ (Forces) भी हैं जो केन्द्रीयकरण की दिशा में अग्रसर हैं । अतः आवश्यकता इस बात की है कि दोनों विचारधाराओं के बीच उचित सन्तुलन कायम किया जाये । इसमें कोई सन्देह नहीं कि आर्थिक व सामाजिक नियोजन ने भारत की केन्द्रीय सरकार को अत्यन्त शक्तिशाली बना दिया है परन्तु फिर भी आर्थिक नियोजन के कारण उत्पन्न केन्द्रीयकरण संविधान की सघीय प्रकृति के कारण ही अपनी पूर्ण स्थिति को न प्राप्त कर सका । सघीयवाद तो आर्थिक नियोजन में निहित इस केन्द्रीयकरण पर एक अवरोध

1 Kelly and Harbinson *The American Constitution Its origin and Development* (W R Norton & Co New York, 1948), p 718

2 Swisher C B *American Constitutional Development*, Hongton Mifflin, p 967

3 Even Asoka Chanda maintains 'It is becoming more and more evident that--"if India is to realise fully her declared objectives" to secure to all its citizens, justice, social, economic and political fraternity, assuring, the dignity of the individual and the unity of the nation, "the structure of her administration should be reorganised to conform more to the unitary pattern with a well developed system of local government"'

— Vide Asoka, Chanda *Indian Administration*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1958, p 30

(Check) है। सघीयवाद अत्यधिक केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीयकरण के बीच मध्य-मार्ग के रूप में कार्य कर रहा है। भारत में अपने निजी अधिकारों से युक्त सोलह राज्यों का अस्तित्व ही अत्यधिक केन्द्रीयकरण (Excessive centralisation) पर एक अवरोधक प्रभाव के रूप में कार्य करता है<sup>1</sup> और प्रायः योजना के कार्यान्वय में प्रादेशिक विभिन्नताओं की मान्यता की गुजाइश रखता है।

## VI

कुछ व्यक्ति ऐसे भी हैं जो कहते हैं कि प्रशासन के दृष्टिकोण से केन्द्र सरकार बहुत कमजोर है और 'महत्वपूर्ण' राष्ट्रीय योजनाओं को लागू करने के बारे में राज्यों पर निर्भर रहती है। योजनाओं को लागू करना केन्द्र के प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा सरकारों का मुख्य उत्तरदायित्व है।<sup>2</sup>

आयोजना-बद्ध कार्यक्रमों तथा उनके क्रियान्वय (Implementation) में उचित समन्वय (Coordination) स्थापित करने के लिए अधिक मात्रा में 'अखिल भारतीय सेवाओं' की व्यवस्था की जानी चाहिए। ये सेवाएँ केन्द्र पर तथा राज्यों में विकास-सम्बन्धी प्रशासन की 'रीढ़ की हड्डी' बन जायेंगी। इस सुझाव के समर्थन में अनेक तर्क प्रस्तुत किए जा सकते हैं। सर्वप्रथम, कार्यकुशलता का एक न्यूनतम स्तर निर्धारित किया जाना चाहिए, और आर्थिक सेवाओं में लगे हुए अधिकारी व कर्मचारी उस स्तर के अनुरूप होने चाहियें। परन्तु अब ऐसे कार्यों के लिए अधिकारियों एवं कर्मचारियों की भर्ती राज्यों द्वारा की जाती है। परिणामस्वरूप, प्रत्याशियों (Candidates) का स्तर भिन्न-भिन्न प्रदेशों में भिन्न होता है और उनकी कार्यक्षमताओं एवं कुशलताओं में भारी अन्तर आया जाता है। दूसरे, अखिल भारतीय सेवाओं के अधिकारी राज्यों में एक नया दृष्टिकोण लेकर आते हैं जबकि केवल राज्य में से ही भर्ती किए जाने वाले व्यक्ति समुचित दृष्टिकोण के हो सकते हैं। तीसरे, अखिल भारतीय सेवाएँ देश के विभिन्न भागों को जोड़ने वाली एक कड़ी के

1. "A local executive fully responsible to a local legislature ensures a good deal of local internal sovereignty and sovereignty means a Statehood, limited as it may be by the distribution of powers. Local States pursue local policies, sometimes in accordance with the policy of the Centre, sometimes not. This distinguishes them precisely from the position which prevails in administrative federations in which local units must toe the line and always follow the policy of the Centre. India is undoubtedly a federation in which the attributes of statehood are shared between the Centre and local States."

—Vide Alexandrowicz *Constitutional Development in India*, pp 168-9

2. As Appleby observes "The power that is exercised organically in New Delhi is the uncertain and discontinuous power of prestige. It is influence rather than power. Its method is making plans, issuing pronouncements, holding conferences. Dependence for achievement, therefore, is in some crucial ways, apart from the formal organs of governance, in forces which in the future may take quite different forms." —Paul H. Appleby *Public Administration in India*. Report of a survey, Government of India, 1953, p 97-22

रूप में कार्य करती है। अन्त में, चूँकि इन सेवाओं के अधिकारियों पर नियन्त्रण रखने का कार्य पूर्णतया राज्य सरकारों पर नहीं छोड़ा जाता, अतः अधिकारी बिना स्थानीय दबावों अथवा प्रभावों के अपना कर्तव्यपालन करते हैं। कल्याणकारी राज्य के प्रशामन के लिए अखिल भारतीय सेवाओं का संगठन करके देश प्रशासन तथा विकास के स्तर में न्यूनतम एकरूपता लाई जाई जा सकती है।

परन्तु राज्यों ने निम्नलिखित कारणों से और अधिक मात्रा में अखिल भारतीय सेवाओं की स्थापना का विरोध किया है (१) राज्यों की स्वायत्तता कम हो जाने के भय से, (२) राज्य के कोष पर अधिक भार पड़ने के भय से, (३) सेवाओं पर विभाजित नियन्त्रण किए जाने के कारण, (४) सेवाओं की 'अप्रतिनिधित्व' रूप (Unrepresentative) प्रकृति होने के कारण और (५) इस कारण कि राज्य के निवासियों को सेवाओं में पर्याप्त अवसर नहीं प्राप्त होंगे।

किन्तु इस विरोध के बावजूद, अखिल भारतीय सेवाओं में वृद्धि की जानी चाहिए और राज्य-सेवाओं की कोटि अथवा किस्म (Quality) को पर्याप्त महत्व प्रदान किया जाना चाहिए। उनके प्रशिक्षण कार्यक्रमों, शिक्षा तथा भर्ती पर अधिकतम सम्भव ध्यान दिया जाना चाहिए।

-----

## पंचायती राज (Panchayati Raj)

### पृष्ठभूमि (Background)

विषय की गहराई में प्रवेश करने से पूर्व विषय की पृष्ठ-भूमि (Background) का अध्ययन करना बहुत जरूरी है। प्रत्येक राष्ट्र की कुछ परम्परायें कुछ सामाजिक तथा राजनैतिक संस्थाएँ (Social and political institutions) तथा कुछ विचार एवं रहन-सहन के तरीके होते हैं। इनके विकास का भविष्य बहुत हद तक इन परम्पराओं के चरित्र पर निर्भर रहता है और सामाजिक क्रांति भी इन परम्पराओं से पूरी तरह अपना दामन नहीं छुड़ा पाती। वस्तुतः ये परम्परायें भूतकाल में चलती आई प्रथाओं का विकसित एवं नूतन स्वरूप ही होती हैं। इसके अतिरिक्त किसी भी सामाजिक अथवा राजनैतिक प्रणाली की सफलता लोगों के बुद्धि-कौशल (Genius) पर निर्भर करती है। इस दृष्टि से यह देखना अत्यावश्यक है कि क्या किसी प्रणाली विशेष की जड़ें भूतकाल की प्रथाओं में भी हैं अथवा नहीं? प्रायः यह कहा जाता है कि पंचायती-राज प्राचीन परम्पराओं का एक स्वाभाविक विकास ही है और वैदिक भारत में हमें इसके दर्शन होते भी हैं। वेदों के अध्ययन से हमें ज्ञान होता है कि उस समय 'समिति' नाम की एक सार्वजनिक तथा सार्वभौम प्रतिनिध्यात्मक संस्था (Representative Institution) होती थी। यह उस समय के जनसाधारण जो अनेक वर्गों में विभक्त रहता था और "विश" कहलाता था कि एक राष्ट्रीय महासभा थी। यह संस्था राजा को चुनती थी। यदि किसी राजा को हटाना पड़ता था तो दुवारा यही राजा का चुनाव करके उस पद को भरती थी। समिति के विषय में वेदों में अनेक मंत्र आते हैं जिनके अध्ययन से ज्ञात होता है कि वैदिक युग में शासन में राजा का प्रमुख भाग होने पर भी वह स्वेच्छाचारी नहीं होता था, अपितु समिति जैसी महान् सार्वभौम संस्था (Sovereign Institution) से नियन्त्रित रहता था। ये समितियाँ राजा को सब प्रकार की सहायता देती थी और शासन को ठीक चलाने की व्यवस्था करती थी। ऋग्वेद में जिस समिति का वर्णन आता है उसके साथ सभा नाम की एक संस्था और होती थी। ऐसा ज्ञान होता है कि समिति राष्ट्र की बड़ी ससद हुआ करती थी जिसमें राष्ट्र के सब लोगों का प्रतिनिधित्व होता था। सभा कुछ निर्वाचित नागरिकों की संस्था थी जो सम्भवतः समिति के आधीन या उससे अधिकार प्राप्त करके समिति क्षेत्र में कार्य करती थी। इस प्रकार वैदिक युग में राजा समिति एवं सभा के बीच कार्य करता था।

वेद कालीन भारत प्रमुखतः कृषि प्रधान था और यही वजह है कि हमें वेद मन्त्रों में गावों के विकास में सम्बन्धित ही स्वर सुनाई पड़ता है न कि कस्बों और शहरों के विकास की आवाज। इस तरह गावों का प्रशासन बहुत ही प्रारम्भिक अवस्था में विकसित हुआ। गाव के मुखिया और ग्राम सभाएं प्रशासनिक ढाँचे की प्रमुख अंग रही। आदि कवि वाल्मीकि ने जनपद का उल्लेख किया है। महाभारत में ग्राम-संघ (Village union) तथा जातक में ग्राम-सभा (Village Assembly) का उल्लेख प्राप्त होता है। ऐसा प्रतीत होता है कि इन ग्रामीण संस्थाओं की परम्परा भारत में दीर्घकाल तक रही। परन्तु विषय के प्रतिपादन की दृष्टि से हमें यह नहीं भूलना चाहिये कि प्राचीन ग्राम संस्थाओं की परम्परा में और आज के पंचायती राज की प्रणाली में एक बहुत बड़ा अन्तर है।

प्राचीन पंचायतों का लोगों के साथ-साथ अपने आप विकास हुआ। पुराने जमाने की पंचायतें किसी प्रकार के नियम अथवा विधान पर आधारित नहीं थी। इनका आधार वर्णाश्रम धर्म था और ये आधुनिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली से पूर्णतः अभिन्न थी। हमारे देश पर समय-समय पर हुए विदेशी आक्रमणों का प्रभाव पंचायतों की सार्वभौमिकता पर भी पड़ा। धीरे-धीरे शहर व्यापार एवं राजनीति के केन्द्र बनने लगे और गावों के हाथ से सामाजिक एवं राजनीतिक सत्ता प्रायः छिन सी गई। मुगल शासकों के समय में गाव केवल लगान और कर वसूल करने की इकाई (Unit) मात्र ही रह गया। पंचायतों के न्याय सम्बन्धी अधिकार भी कम कर दिये गये। धीरे-धीरे यह संस्था जागीरदारों के हाथ में आई जो कि वंश-परम्परा के आधार पर इसके मुखिया बनने लगे। इस प्रकार प्राचीन काल से चलती आई पंचायतों की परम्परा जागीरदारों के जमाने में एकदम कमजोर हो गई। अंग्रेजों के भारत में आगमन के समय पुरातन काल से चलती आई ग्राम प्रशासन की इकाई समझी जाने वाली यह पंचायत प्रायः मर सी गई थी। लार्ड हैले ने ह्यूटिंकर की पुस्तक के प्राक्कथन में लिखा है, “अंग्रेजों के शासन से पूर्व पंचायत हर हालत में भारतवर्ष के बहुत से भागों में काफी लम्बे असें तक काम करना बन्द कर चुकी थी।” (“The Panchayat, had, in any case, ceased to be operative in most parts of India for a considerable period before the advent of the British rule”)<sup>1</sup>

**स्वतन्त्रता और उसके बाद :**

१५ अगस्त सन् १९४७ को जब भारत स्वतन्त्र हुआ तब भारत की ग्राम-प्रशासन की प्रणाली बहुत कमजोर थी। उस समय तक न तो लोग पंचायतों की कार्य प्रणाली में दिलचस्पी ही लेते थे और न ही इनकी आर्थिक दशा भी संतोषजनक थी। परिणामस्वरूप इनका अस्तित्व पूर्णतः सरकार पर निर्भर था। यही वजह है

1 Lord Hailey in Foreword to Hugh Tinker's book 'Foundations of Local Self Government in India, Pakistan and Burma (London, 1954), p 15

कि भारतीय मविधान की ४०वीं धारा में विशेष तौर से यह प्रावधान रखा गया कि राज्य सरकारें ग्राम-पंचायतों के निर्माण एवं विकास पर स्वशासन की इकाइयों (Units of self-government) की तरह ध्यान दें। इस प्रकार भारत के नव-निर्माण में पंचायतों के योग, महत्व एवं मूल्य को एक बार फिर समझने का मफल प्रयास किया गया। भारत के समस्त राज्यों (States) तथा केन्द्र द्वारा शासित प्रदेशों (Union territories) में तत्सम्बन्धी कानून बनाये गये और जगह-जगह पर तेजी के साथ पंचायतों का निर्माण किया गया। प्रथम पंचवर्षीय योजना की समाप्ति तक भारत में १,२३,६७० ग्राम-पंचायतें थीं। इन पंचायतों में भारत की कुल ग्राम सख्या के आधे से अधिक गांव थे। द्वितीय पंचवर्षीय योजना में भारत के सम्पूर्ण गांवों को लेने का निश्चय किया गया। इसके बावजूद भी इन ग्राम सस्थाओं की तस्वीर बहुत धुंधली थी। जिलाबोर्ड प्रायः अकर्मण्य थे। गांव और जिले के प्रशासन में अन्तर था, आपस में सहयोग नहीं था और न ही कोई ऐसी सस्था थी जो इन दोनों के बीच में पुल का काम कर सके। स्पष्ट है कि विकास सम्बन्धी कार्यों में जन-सहयोग की भावना का निर्माण करने का जो भी प्रयास किया गया उस प्रयास को आशा के स्थान पर निराशा की शक्ल देनी पड़ी। पांच वर्षों के सामुदायिक विकास सम्बन्धी कार्यक्रम (Community Development Programme) ने यह सिद्ध किया कि कहीं न कहीं कोई ऐसी गड़बड़ अवश्य है जिसे दूर करने के लिए आमूलचूल परिवर्तन करना शायद अनिवार्य है। इसी अनिवार्यता को ध्यान में रखते हुये श्री बलवन्तराय मेहता की कुशल अध्यक्षता में एक समिति का निर्माण किया गया। इस समिति ने अपनी सिफारिशों में लोकतांत्रिक-विकेन्द्रीकरण (Democratic Decentralisation) की जो रूप-रेखा रखी उस रूपरेखा ने ग्राम-प्रशासन में वास्तव में एक नया अध्याय प्रारम्भ किया है।

सामुदायिक विकास कार्यक्रम (Community Development Programme) का उद्देश्य जन-सहयोग के द्वारा गांवों का सामाजिक एवं आर्थिक विकास करना था। सरकार का काम केवल सलाह देने एवं मार्ग-दर्शन करने मात्र का ही था। किन्तु शीघ्र ही यह देखा गया कि लोगों को इस कार्यक्रम से अरुचि है और वे इसमें सतोषजनक रूप से भाग भी नहीं लेते हैं। खण्डों (Blocks) का निर्माण सामुदायिक विकास कार्यक्रम में एक नई कड़ी अवश्य थी, पर किसी प्रकार की प्रतिनिधि सस्था (Representative institution) इस स्तर पर भी नहीं थी। प्रत्येक खंड (Block) पर एक सलाहकार समिति का गठन किया गया। यह समिति विशुद्ध रूप से एक सलाहकार समिति ही थी और इसके पास किसी प्रकार के प्रशासनिक कार्य नहीं थे। परिणामस्वरूप इस प्रकार की समितियाँ अपने उद्देश्यों में सफल नहीं हो सकीं। द्वितीय पंचवर्षीय योजना में इस बात पर जोर दिया गया कि ग्राम पंचायतें नियोजन (Planning) की प्रक्रिया करने का कार्य करें पर ग्राम-पंचायतें इस प्रकार का बीड़ा उठाने में असमर्थ हैं दूसरे

गन्दो मे वैधानिक ढांचे (Legislative framework) और वास्तविक कार्य प्रणाली मे एक ऐसी खाई थी जिसे आगानी से नहीं पाटा जा सकता था। जैसे-जैसे योजना की प्रगति हुई यह महसूस किया गया कि जनता मे उत्साह पैदा करने के लिए जनता के प्रतिनिधियों का मलाहकारो के रूप मे काम करना ही काफी नहीं था। जब तक जनता पर स्वयं अपने विकास की पूरी जिम्मेवारी नहीं हो वास्तविक प्रगति नहीं की जा सकती और न ही जनतंत्र (Democracy) की नींव भी मजबूत की जा सकती है। जनतंत्र की इसी नींव को मजबूत करने के लिए स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद भारत के इतिहास मे जो नया अध्याय जोड़ा गया उस अध्याय की पकितया प्रारम्भ होती है—बलवन्तराय मेहता कमेटी की सिफारिशो के साथ।

### मेहता कमेटी (Mehta Committee) :

ग्राम स्वराज्य हमारे राष्ट्रीय जीवन की रीढ़ है। आजादी हासिल करने के बाद भी यदि वह आजादी केवल दिल्ली की पार्लियामेंट के इर्द-गिर्द ही घूमती रहे तो उसका कोई अर्थ नहीं जब तक कि हम उसे दिल्ली के गेट-वे-ऑफ इन्डिया मे भारत के बड़े-बड़े नगरो, कस्बो और छोटे से छोटे गावो तक नहीं ले जाते। भारत सरकार द्वारा ससद् सदस्य श्री बलवन्तराय मेहता की अध्यक्षता मे नियुक्त की गई तीन अन्य सदस्यों की कमेटी का उद्देश्य यही था कि उन उपायो की खोज की जाय जिसे प्रत्येक ग्रामवासी आजादी के सही अर्थ को समझ सके, ग्रामीण जनता को अपना प्रबन्ध अपने आप करने का अवसर मिल सके, जिससे कि नियोजन मे लोगो का विश्वास बड़े और उसमे वे सक्रिय योगदान दे सके। २१ फरवरी से ४ अगस्त १९५७ तक इस मेहता कमेटी ने भारत के १३ राज्यों के चुने हुए ५८ खंडो (Blocks) का निरीक्षण किया तथा विभिन्न प्रकार के उन व्यक्तियों से जो इन खंडो से प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित थे विचार-विमर्श एवं बातचीत की। इसके बाद इस कमेटी ने अपने निरीक्षण एवं अध्ययन के आधार पर तैयार की गई अपनी सिफारिशो तथा निर्णयो को विभिन्न राज्यों की सरकारो के पास भेजा। तत्पश्चात् सितम्बर तथा अक्टूबर सन् १९५७ के मध्य तक मेहता कमेटी ने राज्य सरकारो से विचार-विमर्श किया और अन्त मे २४ नवम्बर सन् १९५७ को मेहता कमेटी ने अपनी अन्तिम रिपोर्ट प्रस्तुत की। मेहता कमेटी की यह विस्तृत रिपोर्ट तीन भागो मे बटी हुई थी।

अपने गहन अध्ययन एवं चिन्तन के बाद मेहता कमेटी ने यह सुझाव दिया कि देश मे चल रहे विकास कार्यों के लिए एक विकेन्द्रित योजना चलाई जावे और प्रशासनिक सत्ता का छोटे से छोटे स्तर पर विकेन्द्रीकरण किया जावे जिससे जनसाधारण यह समझे कि देश मे जो कुछ भी किया जा रहा है वह उनका अपना काम है और जो कुछ वे कर रहे हैं अपने लिए ही कर रहे हैं। कोई भी देश अपने व्यक्तित्व का तब तक विकास नहीं कर सकता जब तक कि वह अपने भाग्य की रूपरेखा तैयार करने मे स्वतन्त्र न हो। अतएव यदि हम चाहते हैं कि ग्राम-वासियों के व्यक्तित्व का पूरा-पूरा विकास हो तो यह अनिवार्य है कि हम उन्हें

समुचित अधिकार, साधन, आवश्यक प्रशिक्षण और प्रशिक्षित कर्मचारियों को सुविधायें प्रदान करें। जनतन्त्र की परिकल्पना भी यही है कि केवल ऊपर से ही शासन न चलाया जाय बल्कि देश के कण-कण में बिखरी हुई प्रतिमाओं का विकास किया जाय। यह तभी सम्भव है जबकि जनसाधारण सक्रिय सरकार में सीधा भाग ले सकें। सक्रिय सरकार में सीधे भाग लेने की इस प्रक्रिया को ही कहते हैं, लोक-तन्त्रीय विकेन्द्रीकरण अथवा पचायती राज।

### तीन-स्तरीय योजना

(Three tier system) •

मेहता रिपोर्ट में जो कतिपय सिफारिशों की गईं उनमें सबसे अधिक महत्वपूर्ण एवं क्रांतिकारी सिफारिश तीन-स्तरीय योजना (Three tier system) की है। इस योजना के अन्तर्गत सर्वप्रथम जिला स्तर पर एक जिला परिषद् होगी जो पुराने डिस्ट्रिक्ट बोर्डों का स्थान ले लेगी। इसका कार्य पचायत समितियों के बीच समन्वय स्थापित करना, उनके कार्यों की देख-रेख करना तथा उनके ऊपर नियन्त्रण रखना होगा। प्रत्येक खण्ड (Block) में एक पचायत समिति स्थापित की जायेगी जो अपने क्षेत्र के कार्य के लिए योजना बनाएगी और अपने निरीक्षण में पचायतों द्वारा उसे कार्यान्वित करायेगी। तीसरी इकाई पचायत होगी जिसका मुख्य कार्य पचायत समिति द्वारा निर्धारित नीति को कार्यरूप में परिणित करना होगा। पचायतों के पंच और सरपंच का चुनाव ग्रामीण जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप में होगा। पचायतों के सरपंचों से मिलकर पचायत समिति बनेगी और पचायत समितियों के प्रधान जिला परिषद् होगे।

### राजस्थान में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की योजना को सर्वप्रथम लागू करने का श्रेय राजस्थान को प्राप्त है। भारत के इतिहास में २ अक्टूबर सन् १९५६ का दिन सदा अविस्मरणीय रहेगा। यह वही दिन है जब राजस्थान ने राजस्थान पचायत समिति और जिला परिषद् अधिनियम (Rajasthan Panchayat Samiti and Zila Parishad Act) के माध्यम से सत्ता के लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण जैसी कठिन राह पर सबसे पहला कदम रखा। इसी दिन भारत के प्रधान मन्त्री जवाहरलाल नेहरू ने नागौर में सत्ता के विकेन्द्रीकरण की आयोजना का सबसे पहले उद्घाटन करके राष्ट्र अभिनव चेतना का प्रारम्भ किया। इसके अन्तर्गत प्रान्त की १३२ पचायत समितियों और २६ जिला परिषदों ने अपना कार्य शुरू कर दिया है। प्रशासन सत्ता का यह विकेन्द्रीकरण उस प्रक्रिया का अन्तिम रूप है जिसका समारम्भ सामुदायिक विकास कार्यक्रम के साथ हुआ। तत्पश्चात् अन्य राज्यों के बीच भी इस योजना को लागू करने की, मानो होड़ सी लग गई है। १ नवम्बर सन् १९५६ में आन्ध्र राज्य तथा २ अक्टूबर सन् १९६० में मद्रास राज्य में यह योजना लागू की गई। सन् १९६२ के अन्त तक राजस्थान, आन्ध्र, मद्रास, आसाम, मैसूर, उड़ीसा, पंजाब,

उत्तर प्रदेश एवं महाराष्ट्र प्रभृति ६ राज्यों में यह योजना लागू हो चुकी है। गुजरात, बिहार तथा मध्य प्रदेश में तत्सम्बन्धी विधेयक स्वीकृत किये जा चुके हैं और योजना को लागू करने का कार्य प्रगति पर है। दो अन्य राज्यों बंगाल तथा केरल में विकेन्द्रीकरण सम्बन्धी विधेयकों की रूप रेखा बनाई जा रही है। यहाँ यह बात स्मरणीय है कि जम्मू तथा काश्मीर राज्य में विकेन्द्रीकरण की योजना पर अभी तक कोई कार्यवाही नहीं हुई है। विकेन्द्रीकरण के सम्बन्ध में हुई योजना की अब तक प्रगति वास्तव में सराहनीय है। मार्च सन् ६२ तक ६४% ग्राम पंचायतों में विकेन्द्रीकरण के सूर्य की किरणें पहुँच चुकी हैं। इस प्रकार भारतवर्ष में पंचायती राज न सिर्फ सत्ता के लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया पर ही है अपितु वह भारतीय जीवन का तरीका (Way of life) बन गया है। अब हम यहाँ उदाहरण के रूप में राजस्थान में पंचायती राज का वर्णन करेंगे क्योंकि जहाँ तक पंचायती राज के प्रशासनिक ढाँचे का प्रश्न है अन्य राज्यों और राजस्थान की व्यवस्था के बीच कोई मौलिक अन्तर नहीं है।

## पंचायती राज की संस्थाएँ

### पंचायत (Panchayat) .

**पंचायत**—पंचायत एक गाँव या कुछ गाँवों के समूह को मिलाकर बनाई जाती है। पंचायत की आबादी १५०० से २००० तक की होती है। यदि एक गाँव की ही आबादी १५०० के लगभग हो तो एक पंचायत बनाई जाती है। १५०० से कम आबादी होने पर पंचायत गाँवों को मिलाकर बनाई जाती है। बड़े गाँवों की एक ही पंचायत बनती है चाहे इनकी आबादी २००० हजार से भी अधिक हो।

**निर्वाचन**—हर पंचायत में ५ से १५ तक पंच व एक सरपंच होते हैं जिनका गुप्त मतदान प्रणाली से चुनाव होता है। सारे पंचायत क्षेत्र को वार्डों में बाँट दिया जाता है तथा हर वार्ड से एक पंच चुना जाता है। सरपंच के चुनाव के लिये सारे क्षेत्र के मतदाता मत देते हैं। चुनाव लोकतन्त्रीय बहुमत से होता है। इन चुनावों की समाप्ति के बाद एक विशेष सभा बुलाकर निम्न सदस्यों का सहवर्ण (Co-operation) किया जाता है —

(१) दो महिलाएँ यदि कोई स्त्री नहीं चुनी गई हो, अथवा एक स्त्री यदि एक स्त्री पहले से सदस्य चुन ली गई हो ,

(२) एक व्यक्ति अनुसूचित जाति का यदि कोई ऐसा व्यक्ति नहीं चुना गया हो ,

(३) एक व्यक्ति अनुसूचित जाति से यदि उनमें से कोई व्यक्ति नहीं चुना गया हो, इन सब सहवर्ण सदस्यों के अधिकार निर्वाचित सदस्यों के समान होते हैं।

**कार्य की अवधि**—पंचायतों की कार्य अवधि ३ साल निश्चित की गई है तथा राज्य सरकार उसे विशेष स्थिति में एक साल और बढ़ा सकती है।

पचायत के अधिकारी-वर्ग—पचायत का उच्चाधिकारी सरपंच होता है तब प्रत्येक पचायत में एक सेक्रेटरी होता है जोकि बहुधा एक साथ दो-तीन पचायतों में कार्य करता है। कुछ पचायतों में ग्राम सेवक ही सचिव का कार्य करता है।

### सरपंच के कार्य :

- (१) सभा की अध्यक्षता करना व कार्य-संचालन करना ,
- (२) पचायत के रिकार्ड अपने पास रखना ,
- (३) पचायत फण्ड का हिसाब रखना ,
- (४) न्याय पचायत की सभा का इन्तजाम करना ,
- (५) पचायत के सभी कार्यों का निरीक्षण ,
- (६) राज्य सरकार द्वारा भागे गये रिकार्ड हिसाब या अन्य विवरण देना ।

पचायत का कार्य सभा में होता है तथा १५ दिन में एक बार उसकी सभा होना आवश्यक है। सभा में सरपंच सहित एक तिहाई पंचों का होना अनिवार्य है।

सब पंच आपस में मिलकर उप-सरपंच का निर्वाचन करते हैं जो सरपंच की अनुपस्थिति में सभा की अध्यक्षता करता है। किसी भी पंच के द्वारा प्रस्ताव रखने पर और यदि वह प्रस्ताव ३ के बहुमत से पारित हो जाय तो सरपंच को अपना स्थान रिक्त करना पड़ता है। उप-सरपंच को हटाने के लिए इस प्रकार का 'अविश्वास प्रस्ताव' केवल कुल सदस्यों के बहुमत से पारित हो जाना काफी है।

### पचायत के कार्य

पचायती राज के अन्तर्गत पचायत को ग्रामीण विकास की मुख्य इकाई मानकर उसे ग्राम विकास सम्बन्धी सभी कार्यों का भार सौंप दिया गया है। इसके निम्नलिखित मुख्य कार्य हैं —

- (१) स्वास्थ्य व सफाई, (२) सड़कें व गली बनवाना व उनकी रक्षा करना,
- (३) शिक्षा व सांस्कृतिक कार्य जैसे वाचनालय बनवाना, शिक्षा व प्रसार इत्यादि
- (४) ग्राम सुरक्षा, (५) प्रशासकीय तथा जनगणना, आकड़े, मेले व यात्राओं की व्यवस्था इत्यादि, (६) जन-हित हेतु कार्य जैसे भूमि-सुधार योजना को क्रियान्वित करना, सरकारी आन्दोलन को बढ़ावा देना, परिवार-नियोजन को समझाना आदि,
- (७) कृषि व वन संरक्षण सम्बन्धी कार्य, (८) नस्ल सुधार सम्बन्धी कार्य, (९) ग्रामीण उद्योग-धन्धों को चलाना तथा विविध कार्य जैसे कि अल्पवचन योजना में योग देना व जीवन बीमा का प्रचार करना ।

पचायतों की आय के साधन—पचायतों के बढ़ते हुये निम्नलिखित आय के साधन दिये गये हैं —

- (१) राज्य सरकार व अन्य स्रोतों से प्राप्त सहायता ,
  - (२) विभिन्न करों में आय ।
- पचायतें निम्न कर लगा सकती हैं —
- (अ) भवन कर ,

- (ब) वाहन कर ,
- (स) चुगी ,
- (द) यात्रा कर तथा कोई अन्य कर ।

इन करो को राज्य सरकार की अनुमति प्राप्त करके ही लगाया जा सकता है ।

## पचायत समिति

पचायत समिति की रचना—राजस्थान में पचायत समिति का निर्माण 'विकास खण्ड' (Development Blocks) स्तर पर किया गया है तथा जहाँ पर अभी तक विकास खण्ड नहीं है वहाँ पर 'छाया खण्ड' (Shadow Blocks) खोलकर पचायत समिति का गठन किया गया है ।

पचायत समिति के सदस्य—(१) खण्ड की ममस्त पचायतों के सरपंच । इसके अलावा निम्न सदस्य सहवृत्त (Co-operation) किये जायेंगे —

- (१) कृषि पण्डित ,
- (२) दो महिलायें ,
- (३) एक व्यक्ति अनुसूचित जाति अथवा आदिम जाति का ,
- (४) एक व्यक्ति सरकारी समितियों की प्रबन्धकारी समिति में से ,
- (५) जिले के रहने वाले दो ऐसे व्यक्ति जिनको प्रशासन, जन स्वास्थ्य अथवा ग्राम विकास का अनुभव हो ।

इनके अलावा राज्य विधान सभा का प्रत्येक सदस्य, जब तक कि वह ऐसा सदस्य बना रहे, प्रत्येक ऐसे खण्ड की पचायत समिति का सहयोगी सदस्य होगा जो पूर्णतः अथवा अंशतः इस निर्वाचन क्षेत्र में स्थित हो या शामिल हो या उसका भाग हो जिसमें से कि वह सदस्य राज्य विधान सभा के लिए चुना गया हो ।

कार्य काल—पचायत समिति का कार्यकाल तीन वर्ष होता है । इसका अध्यक्ष प्रधान कहलाता है जिसका चुनाव पचायत समिति के सदस्य गुप्त मतदान प्रणाली से करते हैं ।

पचायत समिति के अधिकारी—प्रधान की अध्यक्षता में एक विकास अधिकारी जो राज्य प्रशासकीय अधिकारी होता है तथा कुछ (Extension Officers) कार्य करते हैं । कार्य सुचारु रूप से करने के लिए हर पचायत समिति में कुछ स्थायी समितियों का निर्माण किया जाता है तथा हर स्थायी समिति के निर्णय पचायत समिति के सामने रखे जाते हैं जिन्हें वह केवल दो तिहाई बहुमत से ही बदल सकती है ।

पचायत समिति के कार्य—पचायत समितियों के निम्नलिखित प्रमुख कार्य निर्धारित किये गये हैं —

- (१) सामुदायिक विकास, (२) कृषि, (३) पशुपालन, (४) स्वास्थ्य तथा ग्राम सफाई, (५) शिक्षा, (६) समाज शिक्षा, (७) संचार साधन, (८) सहकारिता,

(६) कुटीर उद्योग, (१०) पिछड़े वर्गों के लिये कार्य, (११) आपातक सहायता, (१२) आकड़ों का संग्रह, (१३) न्यास, (१४) वन, (१६) ग्राम भवन निर्माण, (१६) प्रचार, (१७) विविध ।

### पंचायत समिति की आय के साधन :

(१) राज्य सरकार द्वारा पंचायत समिति को हस्तांतरित दायित्वों के लिए अनुदान ।

(२) राज्य सरकार द्वारा वार्षिक तदर्थ (ADHOC) अनुदान ।

(२) ऋण (Loans) ।

(४) खण्ड की जनसंख्या के प्रति व्यक्ति २५ नये पैसे की दर से आगणित भू-राजस्व का अंश ।

(५) पंचायत समिति के करो व फीसों से प्राप्त आय ।

(६) खण्ड में हट्टियों के पट्टों से आय ।

पंचायत समिति की हर महीने एक सभा होती है जिसमें सभी सदस्य मिलकर विभिन्न समस्याओं पर विचार करते हैं तथा स्थायी समितियों की रिपोर्ट पर विचार-विमर्श करते हैं ।

### जिला परिषद

राजस्थान में हर जिले में एक जिला परिषद् का निर्माण किया गया है जो House of elders की तरह कार्य करती है ।

जिला परिषद् के निम्नलिखित सदस्य होते हैं —

(१) जिले की सभी पंचायत समितियों के प्रधान ।

इनके अलावा कुछ सहवृत्त सदस्य होते हैं जो इस प्रकार हैं —

(१) एक महिला ।

(२) एक व्यक्ति अनुसूचित जाति अथवा अनुसूचित आदिम जाति का ।

उम जिले से निर्वाचित ससद सदस्य व राज्य विधान सभासद जिला परिषद् के सहयोगी सदस्य होंगे तथा सहवृत्त सदस्यों व सहयोगी सदस्यों को साधारण सदस्यों की भाँति सभा में भाग लेने व मतदान देने के सभी अधिकार प्राप्त होंगे ।

### जिला परिषद् के कार्य :

(१) भिन्न-भिन्न पञ्चायत समितियों के कार्य में समन्वय स्थापित करना ।

(२) पञ्चायतो व पञ्चायत समितियों का निरीक्षण करना तथा पञ्चायत समितियों के बजट की जाँच करना ।

(३) पञ्चायतो व पञ्चायत समितियों के बारे में सरकार को राय देना ।

(४) जिले में सब विकास कार्यों का सम्पादन करना व राज्य सरकार को विकास कार्यों के बारे में मलाहट देना ।

आय के साधन—जिला परिषद् एक सलाहकार सभा है तथा इसके प्रशासकीय कार्य बहुत कम हैं अतः उसे केवल निम्नलिखित आय के साधन दिये गये हैं —

(१) राज्य सरकार द्वारा अनुदान ।

(२) जनता और पंचायत समितियों द्वारा दी गई सहायता आदि ।

### ग्राम सभा

पंचायती राज की स्थापना के बाद यह स्वीकार कर लिया गया है कि ग्राम सभा ही लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की आधारभूत शिला है तथा उनको पुनर्जागृत करने का पूर्णरूप से प्रयास किया जा रहा है ।

ग्राम के सभी वालिग निवासियों को मिलाकर एक सभा बुलाई जाती है जिसको ग्राम सभा कहते हैं तथा सरपच उसकी अध्यक्षता करता है । प्रत्येक वर्ष में ग्राम सभा की दो सभाये बुलाया जाना अनिवार्य है तथा आवश्यकता पडने पर अधिक बार भी यह सभा बुलाई जा सकती है ।

ग्राम सभा में पंचायत द्वारा किये गए कार्यों की प्रगति पर विचार-विमर्श किया जाता है तथा ग्रामवासियों के विचारों को लिखकर अगली पंचायत की सभा में विचारार्थ रखा जाता है ।

### न्याय पंचायत

ग्राम पंचायतों को न्याय सम्बन्धी कार्य भार से मुक्त करने के लिए तथा न्याय कार्य को ठीक प्रकार से सम्पादित करने के लिए राजस्थान में न्याय पंचायतों का गठन किया गया है ।

एक न्याय पंचायत का कार्यक्षेत्र ५ से ७ पंचायतों तक सीमित होता है तथा इनकी सदस्य संख्या उतनी ही होती है जितनी उसमें पंचायतें शामिल होनी हैं तथा हर पंचायत से एक सदस्य चुनकर न्याय पंचायत में भेजा जाता है ।

न्याय पंचायत फौजदारी व दीवानी दोनों प्रकार के मुकदमों का फैसला कर सकती है परन्तु राजस्थान पंचायत अधिनियम में दिये गये First Schedule में लिखित मुकदमों तक ही इसका कार्यक्षेत्र सीमित है । न्याय पंचायत कैद की सजा नहीं दे सकती । इसी प्रकार Civil cases में यदि भगडा २५० रुपये से ज्यादा का है तो वह न्याय पंचायत के क्षेत्र (Jurisdiction) से बाहर हो जाता है ।

न्याय पंचायत एक अदालत के ढंग से कार्य करती है तथा इसके फैसलों की अपील उसी न्याय क्षेत्र के मुन्सिफ या किसी अन्य समान स्तरीय जज की अदालत में की जा सकती है ।

### तुलना :

प्रायः प्रत्येक राज्य में पंचायती राज की संस्थाओं को अलग-अलग नामों से पुकारा जाता है अतएव एक राज्य से दूसरे राज्य की तुलना करना अपने आप में

- (अ) जनता में साक्षरता का अभाव ।
- (ब) राजनीतिक चेतना का अभाव ।
- (स) नि स्वार्थ नेतृत्व का अभाव ।
- (द) जनता का आलस्य तथा उमड़ी क्रियाहीनता ।
- (ट) जानीय, धार्मिक तथा सामन्तवादी निष्ठाये (Loyalties) ।
- (ठ) भारत का अलोकतन्त्रीय सामाजिक तथा पारिवारिक ढाँचा ।
- (ड) ग्राम समुदाय में शक्तिशाली वर्गों का कमजोर वर्गों (जैसे अनुसूचित जातियों) पर दृढ़ प्रभुत्व इत्यादि ।

इन सामाजिक बाधाओं का उन्मूलन करने के लिए मतत प्रयास आवश्यक है । पंचायती राज आंदोलन के फलस्वरूप बहुत सी प्रशामकीय समस्याएँ भी पैदा हुई हैं । इनमें से कुछ ये हैं—

- (अ) विकास सम्बन्धी गतिविधियों की आधारभूत इकाई क्या हो ? खण्ड (Block) या जिला (District) ?
- (ब) पंचायती राज के कार्यों में अधिकारी-वर्ग तथा गैर-अधिकारियों में परस्पर क्या सम्बन्ध हो ?
- (स) विकास कार्यों में जिला अधिकारियों का क्या स्थान तथा दायित्व हो ?
- (द) पंचायती राज सस्थाओं तथा राज्य सरकार में क्या-क्या सम्बन्ध हो ?
- (ड) क्या पंचायती राज के कार्यों के मूल्यांकन के लिए कुछ विश्वसनीय कसौटियाँ हो सकती हैं ?
- (ढ) पंचायती राज के अन्तर्गत विभिन्न सेवाओं के पदाधिकारियों की नियुक्ति किस प्रकार की जाये ?
- (य) पंचायती राज सम्बन्धी चुनावों में राजनीतिक दलों का व्यवहार कैसा हो ?

लोक प्रशासन के विद्यार्थी के लिए इन सब समस्याओं का अध्ययन करना आवश्यक है । जिस समय बलवन्तराय मेहता अध्ययन समिति ने पंचायती राज की स्थापना का सुझाव दिया उस समय सामुदायिक विकास खण्ड पहले से मौजूद थे । समिति ने खण्ड को ही विकास की इकाई स्वीकार किया तथा पंचायती समिति को उसने विकास सम्बन्धी महत्वपूर्ण नियोजन व क्रियान्वन विषयक कार्य सौंपे । लोक-तन्त्रीय विकेन्द्रीकरण सम्बन्धी महाराष्ट्रीय समिति ने मेहता समिति का सुझाव स्वीकार नहीं किया । उसने जिला स्तर पर जिला परिषद् को ही मुख्य विकास-कार्य सुपुर्ण किये । भारत में परम्परा से जिला प्रशासन की एक महत्वपूर्ण इकाई रहा है । भविष्य का अनुभव ही यह बतायेगा कि पंचायती राज सस्थाओं की प्रमुख इकाई 'खण्ड' होना चाहिए या 'जिला' ।<sup>1</sup>

1 Refer to "The three-tier system of Panchayati raj has almost universally been accepted in this country. The Panchayat cannot be the basic unit. The Zila Parishad or the District Council can probably be invested with

पंचायती राज सस्थाओं के प्रति राज्य सरकारों तथा जिला अधिकारियों का उदासीन होना इनके लिए घातक होगा। पंचायती राज में सस्थाओं के मार्ग-निर्देशन, देख-रेख तथा नियन्त्रण का प्रश्न सबसे महत्वपूर्ण होगा। राज्य सरकारों, उनके तकनीकी अधिकारियों तथा जिला अधिकारियों को पंचायती राज सस्थाओं का मार्ग-निर्देशित करना तथा उन्हें प्रोत्साहित करना है। कम से कम प्रारम्भिक चरणों में तो उनका परामर्श तथा निर्देशन अत्यन्त महत्वपूर्ण है। जिला अधिकारियों को इन विकेन्द्रीकृत लोकतन्त्रीय सस्थाओं के 'मित्र, दार्शनिक तथा पथ-प्रदर्शक' बनना है। उनका कार्य बहुत सकारात्मक प्रकृति का है। जहाँ पथ-प्रदर्शन आवश्यक है, वहाँ उन्हें पथ-प्रदर्शन करना है, जहाँ समस्याओं की व्याख्या करना जरूरी है, वहाँ उन्हें व्याख्या करनी है। उन्हें जनता को अधिकतम पहल करने का मौका देने वाले शिक्षकों का कार्य करना है। कुछ अधिकारियों की यह मनोवृत्ति बन गई है कि उनका पंचायती राज से कोई सम्बन्ध नहीं है।<sup>1</sup> यह गलत है। अधिकारीगण विकेन्द्रीकृत लोकतन्त्र की गतिविधियों में सक्रिय हिस्सेदारों के रूप में सम्मुख आने चाहिये। इसके साथ ही उन्हें अहंकार व वर्ग-उच्चता की खोखली धारणाओं को त्यागना होगा। नौकरशाही की पुरानी उच्चता वाली मनोवृत्ति से काम नहीं चलेगा। अधिकारियों को पंचायती राज का लालन-पालन बहुत सावधानी से करना है। जनता के संगठनों के प्रति उन्हें शिक्षण तथा समझाने बुझाने के तरीकों का प्रयोग करना पड़ेगा।<sup>2</sup> यही कारण है कि आज कलक्टर के बदलते हुए कार्यों, प्रशासक-वर्ग

---

the functions of planning and execution. But this institution at the district level will be at a distance from the people, which will not help in associating and enthusing them into active participation in the programmes of their economic and social uplift. The institution at the block level is, therefore, the most convenient body to plan and execute programmes for the area." B Mehta "The Panchayat Samiti at the Block Level as the Basic Unit of Panchayati Raj", *The Indian Journal of Public Administration*, New Delhi, Vol VIII No 4, Oct—Dec 1962, page 476

1 The Evaluation Report in Rajasthan gives statistical evidence to show that the District Level Officers (a) do not attend the meetings of the Panchayat Samitis regularly or frequently, (b) do not carry out the required number of tours and inspections. *The Working of Panchayati Raj in Rajasthan* 1962, pages 86—87

2 Balwantrao Mehta rightly observes "But the conception of direction and control will have to change. It is through persuasion and conversion of hearts, as well as through a process of securing willing consent that control in the present circumstances will have to be exercised. Panchayati Raj in the country to-day is not only in its infancy but it is a tender plant which will require all the assistance we can give in order that it will grow and gather strength. It may be necessary for this purpose to explore all possibilities of rendering guidance and assistance to the Panchayats for some time to come." (I J P A, New Delhi, *op cit*, page 457)

के नये दायित्वों तथा अधिकारियों की नई मनोवृत्तियों पर भारत में सर्वत्र विचार-विमर्श हो रहा है। अगर 'खण्ड-विकास अधिकारी' (B D O.) 'बड़े साहब' वाला स्वयं अपना काम प्रयास करेगा तो पंचायती राज आन्दोलन को भीषण कठिनाइयों का सामना करना पड़ेगा। श्री बी० टी० कृष्णमाचारी ने ठीक ही कहा कि "कलक्टर का कार्य बदला है पर कम नहीं हुआ है, क्योंकि अब उसे लोकतन्त्रीय समस्याओं का पथ-प्रदर्शन करना है। अक्सर अब उसे स्वयं को लोकतन्त्रीय समस्याओं के विश्वास के योग्य ठहराना पड़ता है।"<sup>1</sup> श्री बी० टी० कृष्णमाचारी ने अपनी रिपोर्ट "भारतीय व राज्यीय प्रशासकीय सेवाएँ तथा जिला प्रशासन की समस्याएँ" में इस तथ्य पर बल दिया है कि अधिकारियों को पंचायती राज के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सक्रिय सहयोग देना होगा। उनकी निम्नलिखित सिफारिशें महत्वपूर्ण हैं—

(अ) जिला स्तर के अधिकारियों, जिन्हें समूह भाव से काम करना चाहिए, का प्रमुख दायित्व जिला परिषद्, पंचायती समितियों, खण्ड-विकास अधिकारियों तथा विस्तार अधिकारियों (Extension officers) को सरकारी नीतियों तथा निर्देशों के अनुसार तकनीकी दृष्टि से सुव्यवस्थित योजनाएँ बनाने में मदद देना है, प्रशासनिक तथा तकनीकी दृष्टि से इन योजनाओं के क्रियान्वन की देख-रेख करना है तथा यह आश्वासन देना है कि विकास योजनाओं के लिए मूल रूप से आवश्यक सेवाएँ तथा वस्तुएँ समय पर तथा पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध हो सकें। इसके साथ ही उन्हें जिले के अन्तर्गत विभिन्न खण्डों में कार्यों में समायोजन पैदा करना है।

(ब) विस्तार अधिकारियों को खण्ड विकास अधिकारी के सामान्य निर्देशन में एक समूह के रूप में कार्य करना चाहिये तथा उपक्रमों के क्रियान्वन में तकनीकी सुव्यवस्था का प्रबन्ध करके पंचायती समिति की सहायता करनी चाहिए। इसके साथ ही उन्हें ग्राम स्तर के कर्मचारियों (Village level workers) तथा अन्य क्षेत्रीय कर्मचारियों के कार्य की देख-रेख करनी चाहिये।

(स) खण्ड स्तर पर विस्तार अधिकारियों तथा ग्राम स्तर के कर्मचारियों को ऐसा प्रशिक्षण दिया जाये कि वे पंचायती तथा सहकारी समितियों (Co-operatives) के साथ काम कर सकें तथा उन्हें रास्ता दिखा सकें।"<sup>2</sup>

पंचायती राज में अविरल मूल्यांकन तथा अध्ययन आवश्यक है। इसके कार्य का पूर्ण अध्ययन होना चाहिए जिससे इसकी त्रुटियों व कमियों को दूर किया जा सके। इसके कार्य का मूल्यांकन करते समय निम्नलिखित मापदण्ड उपयोगी सिद्ध

1 Also refer to B Sivaraman, 'The Collector and Panchayat Raj', pages 489—499, and M P Pai, 'The Emerging Role of the Collector', pages 478—488, I J P A, New Delhi, Special Number,

2 Refer to Report on Indian and State Administrative Service and Problems of District Administration, Government of India, Planning Commission, August 1962, Paras 5, 6, 7, page 63

होंगे। इन मापदण्डों का निर्धारण हैदराबाद में 'सामुदायिक विकास तथा पंचायती राज' पर हुए जुलाई १९६१ के वार्षिक सम्मेलन में किया गया था। ये दस-सूत्री मापदण्ड हैं—

(१) तृतीय योजना में कृषि-उत्पादन की वृद्धि सर्वोपरि राष्ट्रीय प्राथमिकता (Priority) के रूप में।

(२) ग्रामीण उद्योगों का विकास।

(३) सहकारी संस्थाओं का विकास।

(४) स्थानीय स्रोतों (जनशक्ति सहित) का विकास।

(५) पंचायती राज संस्थाओं द्वारा उपलब्ध स्रोतों जैसे धन, स्टाफ, तकनीकी सहायता तथा उच्च स्तरों से प्राप्त अन्य सुविधाओं का अधिकतम उपयोग।

(६) समुदाय के आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों की सहायता।

(७) स्वयं-सेवी संगठन पर विशेष बल देकर क्षितिजीय (Horizontal) तथा शिरोन्मुखी (Vertical) शक्ति एवं पहल का प्रगतिशील प्रयोग।

(८) व्यापक प्रशिक्षण एवं दायित्वों व कर्तव्यों के सुनिश्चित वितरण द्वारा जनता के प्रतिनिधियों व जनता के सेवकों (कर्मचारियों) में सद्भाव तथा सहिष्णुता की स्थापना।

(९) अधिकारियों तथा गैर-अधिकारियों में निरन्तर योग्यता की वृद्धि।

(१०) समुदाय में मेलभाव तथा सहयोगिक आत्म-सहायता का विकास।

ग्रामीण योजनाओं तथा कार्यक्रमों के मूल्यांकन के लिए राजस्थान सरकार ने एक अर्ध-स्वतन्त्र 'मूल्यांकन संगठन' (Evaluation organization) की स्थापना की है। इसको राज्य ने पंचायती राज संस्थानों की गतिविधियों की जाँच का अधिकार भी दिया गया है। पंचायती राज की गतिविधियों के अधिकृत तथा गैर अधिकृत मूल्यांकन के फलस्वरूप बहुत से रोचक तथ्य सामने आये हैं।<sup>1</sup>

बहुत से दोषों का उद्घाटन हुआ है। यह कहा गया है कि पंचायती राज के फलस्वरूप गावों में दलबन्दी तथा गुटबन्दी पर आधारित राजनीतिक गतिविधियाँ बढ़ी हैं। पंचायत चुनावों के कारण ग्राम समाज के विभिन्न वर्गों में एक प्रकार के 'शीत युद्ध' (Cold war) का वातावरण विकसित हुआ है। राजनीतिक बैमनस्य के फलस्वरूप ग्रामों में हत्याओं की संख्या बढ़ी है। यह सुझाव दिया गया है कि ये सब दोष तब दूर हो सकते हैं जब राजनीतिक दल पंचायती कार्यों में हस्तक्षेप न करें तथा जब पंचायती के चुनाव सर्वसम्मति पर आधारित हों।<sup>2</sup> राजनीतिक दलों को पंचायती गतिविधियों से दूर रहने की घोषणा करनी चाहिए।

1 Refer to (1) Evaluation Organisation (Government of Rajasthan) A Report on the Panchayat Elections in Rajasthan, 1960, August 1961, page 36, (2) Evaluation Organisation (Government of Rajasthan) The Working of Panchayati Raj in Rajasthan (April 1961 to March 1962)—A Report, June, page 92  
2 Refer to Jaya Prakash A Plea for Reconstruction of Indian Polity Kashi, Akhil Bharat Sarva Sewa Sangh Prakashan, Rajaghat, 1959, Swaraj

किन्तु यह तो एक कठिन समस्या का मग्न वर्गों में मात्र है। विभिन्न हितों पर आधारित तथा उनका प्रतिनिधित्व करने वाले दल लोकतन्त्र में हमेशा बने रहेंगे। राजनीतिज्ञों के आचरण को सुधारने की बात तो जचनी है किन्तु यह आया करना व्यर्थ है कि राजीतिक दल स्थानीय समस्याओं के क्षेत्र में हटा लेंगे। पंचायती मस्याओं से राजनीतिक दलों को हटने के लिए कहना अवाञ्छनीय भी है। उनके हटने में रिक्त स्थान की पूर्ति गावों के प्रभुत्ववाली आर्थिक, ज्ञानीय या धार्मिक-वर्ग करेंगे। मुनगठित राष्ट्र-व्यापी राजनीतिक दल ऐसे सामन्तवादी तथा प्रतिक्रियावादी वर्गों में कहीं अच्छे हैं। इसके अतिरिक्त अनेक बार बहुसंख्यक-वर्ग अल्पसंख्यक-वर्गों पर अपने निर्णय सर्वसम्मति निर्णय कहकर थोप देता है। अच्छा यह है कि लोकतन्त्रीय मस्याओं को स्वतन्त्र रूप से कार्य कराने दिया जाये। समय आने पर स्वस्थ परम्पराओं व परिपाटियों की नींव स्वयमेव पड़ जायेगी तथा स्थिति सुधर जायेगी।

पंचायती राज के फलस्वरूप एक महत्वपूर्ण तथ्य यह सामने आया है कि ग्रामीणों के मस्तिष्क से अधिकांशियों का भय जाता रहा है। अंग्रेजी शासन के युग में ग्रामीण जब नौकरशाही की शक्ति से आतंकित थे। “गाव में बड़े-बड़े जमींदारों को छोड़ कर बाकी सबके लिए, पटवारी (जोकि मालगुजारी एकत्रित करने वाले अधिकारियों में सबसे नीचे होता है तथा जो एक गाव या कुछ गाँवों की जमीन का हिसाब-किताब भी रखता है) दूरस्थ कलक्टर, बल्कि गवर्नर से भी अधिक शक्तिशाली व्यक्ति था। साधारणतया उसी को खुश करना पर्याप्त था और यही बात-वरण उन अन्य छोटे-छोटे दफ्तरों में भी था जिनका ग्रामीण जनता से सीधा सम्पर्क था।<sup>1</sup>

अब ग्रामीण जन खण्ड विकास अधिकारी के पास जाकर विश्वास के साथ उससे अपनी समस्याओं पर बातचीत कर सकते हैं। भारतीय मदर्भ में पंचायती राज से यह एक मूल्यवान लाभ प्राप्त हुआ है क्योंकि यहाँ शताब्दियों से राजकीय शक्ति जन-साधारण के लिए भय का विषय रही है। पंचायती राज का प्रारम्भ जनता में आत्म सहायता की भावना पैदा करने, विकास कार्यक्रमों में जनता को भाग लेने का अवसर प्रदान करने तथा उनमें लोकतन्त्रीय विचारों का प्रसार करने हेतु किया गया था। यदि पंचायती राज के लाभों व हानियों की एक सूची तैयार की जाये तो यह स्पष्ट प्रतीत होगा कि इसका श्रेष्ठतम लाभ जनसाधारण में आत्म-महत्व की अनुभूति को उत्पन्न करना रहा है।

for the people Varanasi, Akhil Bharat Sarva Sewa Sangh, Rajaghat, 1961  
Also refer to 'Unhappy' Utopia—J P in Wonderland' by W H Morris-Jones  
Economic Weekly, Bombay, Vol XII, No 26, June 25, 1960

1 Henry Maddick, 'Panchayati Raj, Rural Local Government in India',  
Journal of Local Administration Overseas, H M Stationery Office, London,  
Volume I, No 4, October, 1962 page 202,

पंचायती राज के परीक्षण की सफलता हमारी जागरूकता तथा समझौतों का साहस व उत्साह से सम्मान करने की हमारी क्षमता पर निर्भर करेगी। प्रारम्भिक चरणों में पंचायती राज संस्थाओं को अपने उद्देश्यों की प्राप्ति में अधिकारियों के महत्वपूर्ण परामर्श तथा निर्देशन की अत्यधिक आवश्यकता है। अधिकारियों को ग्रामीण क्षेत्रों में हो रहे परिवर्तनों के अनुकूल स्वयं को बदलना है।<sup>1</sup> किन्तु साथ ही हमें इन संस्थाओं को वे कार्य नहीं सौंपने चाहिये जो वे नहीं कर सकती। उनको केवल वे ही दायित्व सौंपे जाने चाहिये जिनको वे सफलता में निभा सके। इसके अतिरिक्त राज्य सरकारों को इन संस्थाओं पर उचित नियन्त्रण रखना चाहिए। तथा उनकी देख-रेख करनी चाहिए। किसी भी स्तर पर यह विचार नहीं आना चाहिये कि पंचायती राज की स्थापना से सब समझौते सुलभ गई है। भविष्य में आशा तथा ग्राम-जनता की योग्यता में विश्वास इस परीक्षण को सफल बना सकते हैं। जैसा श्री बलवन्त राय मेहता ने कहा है “ग्रामीण भारत की जनता अनपढ़ वेशक हो, किन्तु वह एक महान् पैतृक सम्पत्ति तथा एक महान् संस्कृति की स्वामी है तथा समय आने पर वह निश्चित रूप में अपने वास्तविक रूप में आयेगी। यदि हमसे पंचायती राज संस्थाओं, अपने ग्रामीण-जनता तथा उनके अपने छिपे हुये गुणों का उपयोग करने की क्षमता में विश्वास है तो निश्चित रूप से सफलता उनके हाथ लगेगी। आज पंचायती राज में बहुत से दोष हो सकते हैं परन्तु यह भविष्य की एक महत्वपूर्ण गति है।”<sup>2</sup>

I S Dey rightly observes “We invariably came back to the Block Development Officer. He is a person who has no responsibilities other than development—development of himself and of the environment around. Where he is of the right type, the whole area vibrates with a youthful exuberance. Where he takes himself to be just another functionary of Government, we see only targets, we do not feel the human pulsation behind.” *Community Development—A Chronicle, 1954-1961*, Publications Division, Government of India, New Delhi, 1962, page 55

2 Kurukshetra, New Delhi, Vol 11, No 6, March 1963, page 21. Also refer to The Indian Journal of Public Administration, New Delhi, Vol VIII, No 4, October—December 1962. It is a special number devoted to the study of Panchayati Raj. A detailed bibliography is provided at the end of Journal pages 698—709. A recent study by Henry Maddick—*Democracy, Decentralisation and Development*, Asia Publishing House, Bombay, 1962, also provides a detailed bibliography on local bodies in Asia and African countries. This bibliography will be helpful for comparative study of local institutions in developing countries. Important evaluation reports by official and non-official agencies also give an insight into the problem. Refer to Congress party in Parliament Study Team's Report on Panchayati Raj in Rajasthan, October 1960 page 27. Congress Party in Parliament Study Team's Report

किन्तु यह तो एक कठिन समस्या का मूल वर्णन मात्र है। विभिन्न हितों पर आधारित तथा उनका प्रतिनिधित्व करने वाले दल लोकतन्त्र में हमेशा बने रहेंगे। राजनीतिज्ञों के आचरण को सुधारने की बात तो जचनी है किन्तु यह आशा करना व्यर्थ है कि राजनीतिक दल स्थानीय समस्याओं के क्षेत्र से हटा लेंगे। पंचायती मस्याओं से राजनीतिक दलों को हटने के लिए कहना अवाञ्छनीय भी है। उनके हटने से रिक्त स्थान की पूर्ति गावों के प्रभुत्वशाली आर्थिक, जानीय या धार्मिक-वर्ग करेंगे। मुग-ठित राष्ट्र-व्यापी राजनीतिक दल ऐसे मामन्तवादी तथा प्रतिक्रियावादी वर्गों में बंटी अच्छे हैं। इसके अतिरिक्त अनेक बार बहुमन्यक-वर्ग अल्पमन्यक-वर्गों पर अपने निर्णय सर्वसम्मत् निर्णय कहकर थोप देता है। अच्छा यह है कि लोकतन्त्रीय मस्याओं को स्वतन्त्र रूप से कार्य करने दिया जाये। समय आने पर मन्स्थ परम्पराओं व परि-पाटियों की नीव स्वयमेव पड़ जायेगी तथा स्थिति सुधर जायेगी।

पंचायती राज के फलस्वरूप एक महत्वपूर्ण तथ्य यह सामने आया है कि ग्रामीणों के मस्तिष्क से अधिकारियों का भय जाता रहा है। अंग्रेजी गामन के युग में ग्रामीण जब नौकरशाही की शक्ति में आतंकित थे। “गाव में बड़े-बड़े जमींदारों को छोड़ कर बाकी सबके लिए, पटवारी (जोकि मालगुजारी एकत्रित करने वाले अधिकारियों में सबसे नीचे होता है तथा जो एक गाव या कुछ गांवों की जमीन का हिसाब-किताब भी रखता है) दूरस्थ कलक्टर, बल्कि गवर्नर से भी अधिक शक्ति-शाली व्यक्ति था। साधारणतया उसी को खुश करना पर्याप्त था और यही वाता-वरण उन अन्य छोटे-छोटे दफ्तरों में भी था जिनका ग्रामीण जनता से सीधा सम्पर्क था।<sup>1</sup>

अब ग्रामीण जन खण्ड विकास अधिकारी के पास जाकर विश्वास के साथ उससे अपनी समस्याओं पर बातचीत कर सकते हैं। भारतीय मदर्भ में पंचायती राज से यह एक मूल्यवान लाभ प्राप्त हुआ है क्योंकि यहाँ शताब्दियों से राजकीय शक्ति जन-साधारण के लिए भय का विषय रही है। पंचायती राज का प्रारम्भ जनता में आत्म सहायता की भावना पैदा करने, विकास कार्यक्रमों में जनता को भाग लेने का अवसर प्रदान करने तथा उनमें लोकतन्त्रीय विचारों का प्रसार करने हेतु किया गया था। यदि पंचायती राज के लाभों व हानियों की एक सूचि तैयार की जाये तो यह स्पष्ट प्रतीत होगा कि इसका श्रेष्ठतम लाभ जनसाधारण में आत्म-महत्व की अनुभूति को उत्पन्न करना रहा है।

for the people Varanasi, Akhil Bharat Sarva Sewa Sangh, Rajaghat, 1961  
Also refer to 'Unhappy' Utopia—J P in Wonderland' by W H Morris-Jones  
Economic Weekly, Bombay, Vol XII, No 26, June 25, 1960

1 Henry Maddick, 'Panchayati Raj, Rural Local Government in India',  
Journal of Local Administration Overseas, H M Stationery Office, London,  
Volume I, No 4, October, 1962 page 202,

पंचायती राज के परीक्षण की सफलता हमारी जागरूकता तथा समस्याओं का साहस व उत्साह से सामना करने की हमारी क्षमता पर निर्भर करेगी। प्रारम्भिक चरणों में पंचायती राज मस्याओं को अपने उद्देश्यों की प्राप्ति में अविकारियों के महत्वपूर्ण परामर्श तथा निर्देशन की अत्यधिक आवश्यकता है। अविकारियों को ग्रामीण क्षेत्रों में हो रहे परिवर्तनों के अनुकूल स्वयं को बदलना है।<sup>1</sup> किन्तु साथ ही हमें इन मस्याओं को वे कार्य नहीं मँपन चाहिये जो वे नहीं कर सकती। उनको केवल वे ही दायित्व सँपे जाने चाहिये जिनको वे सफलता में निभा सके। इसके अतिरिक्त राज्य सरकारों को इन मस्याओं पर उचित नियन्त्रण रखना चाहिए। तथा उनकी देख-रेख करनी चाहिए। किसी भी स्तर पर यह विचार नहीं आना चाहिये कि पंचायती राज की स्थापना ने सब समस्याएँ तुल्य नहीं हैं। भविष्य में आशा तथा ग्राम-जनता की योग्यता से विश्वास उन परीक्षण को सफल बना सकते हैं। जैसा श्री बलवंत राय मेहता ने कहा है "ग्रामीण भारत की जनता अनपढ़ बेशक हो, किन्तु वह एक महान् पैतृक सम्पत्ति तथा एक महान् सृष्टि की स्वामी है तथा समय आने पर वह निश्चित रूप में अपने वास्तविक रूप में आयेगी। यदि हमें पंचायती राज मस्याओं, अपने ग्रामीण-जनता तथा उनके अपने छिपे हुये गुणों का उपयोग करने की क्षमता से विश्वास है तो निश्चित रूप में सफलता उनके हाथ लगेगी। आज पंचायती राज में बहुत से दोष हो सकते हैं परन्तु यह भविष्य की एक महत्वपूर्ण शक्ति है।"<sup>2</sup>

---

I S Dey rightly observes "We invariably come back to the Block Development Officer. He is a person who has no responsibilities other than development—development of himself and of the environment around. Where he is of the right type, the whole area vibrates with a youthful exuberance. Where he takes himself to be just another functionary of Government, we see only targets, we do not feel the human pulsation behind." *Community Development—A Chronicle, 1954-1961*, Publications Division, Government of India, New Delhi, 1962, page 55

2 *Kurukshetra*, New Delhi, Vol 11, No 6, March 1963, page 21. Also refer to *The Indian Journal of Public Administration*, New Delhi, Vol VIII, No 4, October—December 1962. It is a special number devoted to the study of Panchayati Raj. A detailed bibliography is provided at the end of Journal pages 698—709. A recent study by Henry Maddick—*Democracy, Decentralisation and Development*, Asia Publishing House, Bombay, 1962, also provides a detailed bibliography on local bodies in Asia and African countries. This bibliography will be helpful for comparative study of local institutions in developing countries. Important evaluation reports by official and non-official agencies also give an insight into the problem. Refer to Congress party in Parliament Study Team's Report on Panchayati Raj in Rajasthan, October 1960, page 27. Congress Party in Parliament Study Team's Report

---

on Panchayati Raj in Andhra, December 1960 page 36, Association of Voluntary Agencies for Rural Development Report of a Study Team on Democratic Decentralization in Rajasthan, February 1961, page 38, and also Panchayati Raj in Andhra Pradesh October 1961, page 48, Iqbal Narayan, 'Democratic Decentralisation The Idea, The Image, and The Reality', I J P A, New Delhi, January—March 1963 pages 1—26 This article is based on the field experiences of the author

Writing about the role of Collector in relation to Panchayati Raj, Henry Maddick observes "The term Collector may go, for one so inappropriate to the task of executive officer or supervisor of the Panchayati Raj system could hardly be devised This, however, does not and could not mean the elimination of the Indian Administrative Service from the rural field Members of this service need the experience, not of revenue-collecting but of local government, local administration and a local political society The programme of development and of democratic decentralization needs the support of their intelligence, education, training, drive and enthusiasm" 'The Present and Future Role of Collector in India' Journal of Local Administration Overseas H M's Stationery Office, London, Vol 11, No 2, April, 1963, page 87

## क्षेत्रीय संस्थाएँ (Field Establishments)

### प्रधान कार्यालय और स्थानीय कार्यालयों के बीच सम्बन्ध (Relations between Headquarters and Local Offices)

देश की राजधानियाँ (Capitals) ही केवल एक स्थान में होती हैं जहाँ से सरकार के कार्य का संचालन किया जाता है। किन्तु वास्तव में राष्ट्रीय अथवा राज्य सरकारें उन कार्यालयों (Offices) द्वारा अपने कार्य का सम्पादन करती हैं जोकि देश भर में फैले होते हैं। यहाँ तक कि किसी देश की सरकार के कार्यालय सप्ताह के अन्य देशों में भी पाये जाते हैं। इस प्रकार सरकार के कार्य उन सैकड़ों तथा हजारों कार्यालयों द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं। जोकि राजधानी में काफी दूर अर्थात् "क्षेत्र" (The field) में स्थित होते हैं। इन क्षेत्रीय कार्यालयों अथवा क्षेत्रीय संस्थाओं के माध्यम में ही सरकार जनता तक पहुँचती है। डाक के वितरण का कार्य केवल दिल्ली के स्थित डाकखाने (Post office) द्वारा ही सम्पन्न नहीं किया जाता बल्कि यह कार्य देश भर में दूर-दूर तक फैले हुए हजारों डाकखानों द्वारा पूरा किया जाता है। इसी प्रकार करोड़ों का संग्रह केवल दिल्ली के कर संग्रह करने वाले कार्यालयों (Tax Collecting Offices) द्वारा ही नहीं किया जाता करोड़ों के संग्रह का कार्य देश भर में बिखरे हुए हजारों कार्यालयों द्वारा सम्पन्न किया जाता है। जनोपयोगी सेवाएँ (Public utility services) केवल दिल्ली में स्थित कार्यालयों के कार्य द्वारा ही लोगों तक नहीं पहुँचाई जाती। इन जनोपयोगी सेवाओं को सम्पन्न करने के लिये लाखों कर्मचारी काम में लगे रहते हैं और ये कर्मचारी प्रधान कार्यालयों (Headquarters) से काफी दूर स्थित होते हैं। क्षेत्रीय संस्थाएँ अथवा क्षेत्रीय कार्यालय वे कार्यालय हैं जोकि प्रधान कार्यालयों से दूर क्षेत्र अथवा 'मुफ़्तिसल' (Field) में कार्य करते हैं। क्षेत्रीय स्थल (Field stations) जैसे कि डाकखाने, आय-कर संग्रह करने वाले कार्यालय आदि देश भर में फैले होते हैं। राजनयिक अधिकारी (Diplomatic officers) समस्त देश में नियुक्त किये जाते हैं। ये क्षेत्रीय संस्थाएँ कुछ अपनी ही प्रशासकीय समस्याएँ प्रस्तुत करती हैं जोकि बड़ी कठिन प्रकृति की होती है, और सम्पूर्ण देश की प्रशासकीय व्यवस्था की कुशलता एवं दक्षता बड़ी मात्रा में इन 'क्षेत्रीय संस्थाओं' में सम्बन्धित समस्याओं के हल पर ही निर्भर रहती है।

## क्षेत्र-स्थलों की स्थापना के कारण (Reasons for the establishment field stations)

क्षेत्र में कार्यालयों की स्थापना क्यों की जाती है ? इसके तीन प्रमुख कारण हैं जोकि निम्न प्रकार के हैं —

(१) यह स्पष्ट है कि प्रत्येक प्रकार का कार्य केवल प्रधान कार्यालयों द्वारा ही सम्पन्न नहीं किया जा सकता । देश भर में डाक का वितरण करने के लिए कोई भी सरकार केवल एक ही राष्ट्रीय डाकखाने की स्थापना से काम-नहीं चला सकती । केवल एक डाकखाना लाखों मील के क्षेत्र में फैली हुई भारत की ४४ करोड़ जनता की आवश्यकताओं को पूरा नहीं कर सकता ।

(२) राज्य के कार्य दिन-प्रतिदिन बढ़ते ही जा रहे हैं । राज्य द्वारा अनेक प्रकार की क्रियाओं की सम्पन्नता के लिए देश के सभी भागों में क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थापना की आवश्यकता होती है । क्षेत्रीय सेवाओं (Field services) की वृद्धि का प्रत्यक्ष सम्बन्ध राज्य के कार्यों के विस्तार से है । कल्याणकारी राज्य (Welfare state) को अपने सभी नागरिकों की आवश्यकताओं को पूरा करना होता है और उसके लिये क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थापना की जाती है ।

(३) संचार के साधनों (Means of communications) के विकास ने क्षेत्रीय सेवाओं की स्थापना के कार्य को काफी सुविधाजनक बना दिया है । अब प्रधान कार्यालय (Head Office) देश के किसी भी भाग में स्थित किसी भी क्षेत्रीय कार्यालय से बड़ी आसानी के साथ पत्र व्यवहार कर सकता है तथा सम्बन्ध कायम रख सकता है । यातायात के संचार के आधुनिक साधनों, जैसे कि रेल मार्ग, वायु मार्ग, बेतार के तार (Wireless), टेलीफोन तथा तार (Telegraph) आदि के क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थापना में बड़ी सहायता पहुँचाई है । दिल्ली में स्थित किसी भी पदाधिकारी के लिए अब आसाम के दूर से दूर कोने में स्थित किसी भी अधिकारी के साथ पत्र-व्यवहार करना तथा उससे सम्बन्ध रखना बड़ा आसान है ।

## क्षेत्रीय सस्थाओं से उत्पन्न होने वाली प्रशासकीय सस्थायें (Administrative Problems Created by Field Establishments)

क्षेत्रीय कार्यालयों की अपनी निजी महत्वपूर्ण समस्याएँ होती हैं और प्रशासन की कोई सुस्थिर व्यवस्था उनकी उपेक्षा नहीं कर सकती । किसी भी बड़े संगठन में, मंदिर मुकाम अथवा प्रधान कार्यालय (Headquarter) तथा क्षेत्रीय कार्यालयों (Field office) के बीच घर्ष (Friction) उत्पन्न हो जाना मामूली सी बात है । यह भी सम्भव है कि प्रधान कार्यालय तथा क्षेत्रीय कार्यालय के बीच सम्पर्क ही टूट जाए और प्रधान कार्यालय के अधिकारी स्थानीय कठिनाइयों एवं समस्याओं को यथेष्ट रूप में समझने तथा उनका मान करने में समर्थ न हो सके । क्षेत्रीय कार्यालय

द्वारा उत्पन्न होने वाली महत्वपूर्ण समस्या है प्रधान कार्यालय तथा क्षेत्रीय कार्यालय के बीच सम्बन्ध की समस्या। यह अत्यन्त आवश्यक है कि क्षेत्रीय सेवाओं पर प्रभावशाली नियन्त्रण लगाया जाय जिसमें कि राष्ट्रीय नीति (National policy) में एकरूपता (Uniformity) कायम रखी जा सके। साथ ही साथ, क्षेत्र स्थलों को अपने-अपने क्षेत्र के लोगों की विविष्ट आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये पर्याप्त मात्रा में प्रबन्ध सम्बन्धी स्वायत्तता (Managerial autonomy) भी प्रदान की जानी चाहिए। यही 'केन्द्रीकरण बनाम विकेन्द्रीकरण' (Centralization versus decentralization) की परम्परागत समस्या है, अर्थात् यह कि क्या प्रशासन के सम्बन्ध में निर्णय करने की पूर्ण सत्ता (Authority) मुख्य कार्यालय केन्द्रित कर दी जाए, अथवा क्षेत्रों में स्थित कार्यालयों के निर्णय करने के लिये आवश्यक सत्ता में सम्पन्न व्यक्तियों को नियुक्त कर लिया जाए तथा कार्य करने दिया जाय ? क्षेत्रीय सेवाओं की प्रमुख समस्या यह है कि प्रधान कार्यालय द्वारा उन पर कितना नियन्त्रण लागू किया जाए ? क्षेत्र स्थलों (Field stations) को, अपने कर्तव्यों को पूरा करने के लिए, कितनी सत्ता सौंपी जाए ?

क्षेत्रीय सेवाओं (Field services) से सम्बन्धित दूसरी प्रणामकीय समस्या उसके निर्माण अथवा उसकी स्थापना से सम्बन्ध रखती है। क्या क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थापना करने की सत्ता महा-प्रबन्धक के रूप में मुख्य कार्यपालिका (Chief executive as general manager) में निहित की जाए अथवा विधान-मण्डल (Legislature) में ? क्या इस बात का निश्चय विधान-मण्डल को करना चाहिए कि कहाँ-कहाँ नये डाकखाने कायम किए जाए, अथवा उनकी स्थापना के बारे में देश के प्रशासन के प्रधान के नाते मुख्य निष्पादक या मुख्य कार्य-पालिका (Chief Executive) को निश्चय करना चाहिए ? इस प्रश्न के उत्तर में हम कह सकते हैं कि विधान-मण्डल का कार्य केवल सरकार द्वारा सम्पन्न की जाने वाली सेवा या क्रिया (Service or activity) को तय करना होता है। उस क्रिया को सम्पन्न करने के लिए स्थानीय कार्यालयों के निर्माण की जिम्मेदारी मुख्य कार्यपालिका की ही होती है।

## केन्द्रीकरण बनाम विकेन्द्रीकरण (Centralization Versus Decentralization)

अब हम प्रधान कार्यालय (Headquarter) तथा क्षेत्रीय सेवाओं (Field services) के पारस्परिक सम्बन्धों की समस्या की विवेचना करते हैं।

### अर्थ (Meaning)

यदि लगभग सभी महत्वपूर्ण मामलों का निर्णय करने वाली सत्ता (Authority) प्रधान कार्यालय पर केन्द्रित कर दी जाती है, यदि क्षेत्रीय संस्थायें केवल कार्यवाहक अभिकरणों (Executing agencies) के रूप में कार्य करती हैं और

उन्हे अपनी प्रेरणा अथवा पहलकदमी पर कार्य करने की कोई शक्ति प्राप्त नहीं होती, यदि सभी मामलों में, यहाँ तक कि आन्तरिक प्रबन्ध के मामलों में भी, क्षेत्रीय कार्यालयों को प्रधान कार्यालय की पूर्ण अनुमति लेनी पड़ती है, यदि क्षेत्रीय कार्यालयों को स्वयं अपने विवेक के कार्य करने की छूट नहीं होती, और यदि प्रत्येक निर्णय केन्द्रीय कार्यालय द्वारा ही किया जाता है तो उसे केन्द्रीकरण कहा जाता है। इससे उल्टी स्थिति विकेन्द्रीकरण कहलाती है। यदि सत्ता विकेन्द्रित कर दी जाती है और क्षेत्रस्थलों के कर्मचारियों को इस बात की पर्याप्त सत्ता तथा छूट प्राप्त होती है कि वे प्रधान कार्यालय को सूचित किये बिना ही अपने अनेक प्रश्नों के बारे में स्वयं ही निश्चय कर सकें, तो उसे प्रशासन की विकेन्द्रित व्यवस्था के नाम से पुकारा जाता है।

### विकेन्द्रित व्यवस्था की आवश्यक बातें

(Essentials of a Decentralized system)

(१) प्रशासन की इस व्यवस्था में अधिकांश निर्णय (Decisions) क्षेत्र में ही किये जाते हैं। इसमें सत्ता विकेन्द्रित रहती है।

(२) विकेन्द्रित व्यवस्था में स्थानीय कर्मचारियों में विभिन्न स्थानीय परिस्थितियों के अनुसार व्यापक सामान्य राष्ट्रीय नीतियों को अपनाने के प्रति काफी स्वयं प्रेरणा अथवा पहल करने की क्षमता (Initiative) पाई जाती है।

(३) प्रशासन की विकेन्द्रित व्यवस्था में स्थानीय लोगों के सक्रिय रूप से भाग लेने को प्रोत्साहन दिया जाता है।

(४) प्रशासन की इस पद्धति में, प्रधान कार्यालय को तो केवल नेतृत्व प्रदान करना होता है, वास्तविक कार्य स्वयं स्थानीय कार्यालयों द्वारा ही सम्पन्न किया जाता है।

(५) क्षेत्रीय कार्यालय प्रधान कार्यालय के सन्देशवाहकों (Messengers) के रूप में कार्य नहीं करते। वे उन उत्तरदायी व्यक्तियों के रूप में कार्य करते हैं जिन्हें दूरगामी प्रभाव वाले अनेक महत्वपूर्ण निर्णय करने की शक्ति प्राप्त होती है।

इस सम्बन्ध में एक बात विल्कुल स्पष्ट रूप से समझ लेनी चाहिये और वह यह कि केन्द्रीकरण और विकेन्द्रीकरण के बीच किया जाने वाला भेद पूर्ण अथवा निरपेक्ष (Absolute) नहीं है। किसी भी प्रशासन को पूर्णतः केन्द्रित अथवा पूर्णतः विकेन्द्रित नहीं कहा जा सकता। अन्तर केवल मात्रा का होता है। यदि प्रधान कार्यालय में अधिक सत्ता केन्द्रित कर दी जाती है तो उसे प्रशासन की केन्द्रित व्यवस्था के नाम से पुकारा जाता है, और यदि क्षेत्रीय कार्यालयों को अपेक्षाकृत अधिक शक्तियाँ दे दी जाती हैं तो उस पद्धति को विकेन्द्रित व्यवस्था का नाम दिया जाता है। अतः केन्द्रीकरण तथा विकेन्द्रीकरण के बीच का भेद सापेक्षिक (Relative) है।

## केन्द्रीकरण और विकेन्द्रीकरण के लिए उत्तरदायी तत्व

(Factors responsible for Centralization and Decentralization)

जेम्स डब्लू० फेसलर (James W Fesler) के मतानुसार, ऐसे चार तत्व अथवा कारण हैं जोकि सामान्यतः उस मात्रा को नियन्त्रित करते हैं जिसके अनुसार कोई अभिकरण (Agency) अपनी सत्ता को केन्द्रित अथवा विकेन्द्रित करता है। वे तत्व इस प्रकार हैं (१) उत्तरदायित्व का तत्व (Factor of responsibility), (२) प्रशासकीय तत्व (Administrative factors), (३) कार्यात्मक तत्व (Functional factors), (४) बाह्य तत्व (External factors)।<sup>1</sup>

अब हम इन तत्वों में प्रत्येक की क्रमशः विवेचना करते हैं।

(१) उत्तरदायित्व का तत्व—किसी विभाग से कार्यकरण (Functioning) में यदि कोई गलती हो जाती है तो उसके लिए विभागाध्यक्ष (Head of the Department) को उत्तरदायी ठहराया जाता है। यदि रेलवे प्रशासन में कोई काम गलत हो जाता है तो मसद (Parliament) समाचार-पत्र तथा जनता रेल-मन्त्री (Railway Minister) से स्पष्टीकरण मांगते हैं। प्रधान कार्यालयों के अधिकारी क्षेत्रीय अधिकारियों को इस कारण सत्ता (Authority) नहीं सौंपते, क्योंकि क्षेत्रीय अधिकारी दैनिक नियन्त्रण से विलकुल पृथक् होते हैं और उम विभाग के कुशल संचालन का उत्तरदायित्व प्रधान कार्यालय के अधिकारियों के कंधों पर होता है।

(२) प्रशासकीय तत्व—विकेन्द्रीकरण को प्रभावित करने वाले महत्वपूर्ण प्रशासकीय तत्व ये हैं अभिकरण (agency) का गत कार्यालय, उसकी नीतियाँ एवं कार्यविधियों की स्थिरता, उसके क्षेत्रीय कर्मचारियों की योग्यता व क्षमता, कार्य की गति एवं उसमें मितव्ययता के लिए दबाव, और प्रशासकीय भ्रष्टाचार (Administrative sophistication)। यदि कोई अभिकरण पुराना है, उसकी सुनिश्चित नीतियाँ हैं तथा उसके पास योग्य एवं अनुभवी कर्मचारी हैं तो उस अभिकरण के मुकाबले, जिसके लिये कि वह कार्य नया है और जिसकी नीतियाँ (Policies) तथा तकनीकें (Techniques) अभी तक निश्चित नहीं हैं, वह आसानी के साथ अपने आपको विकेन्द्रित कर सकता है।

(३) कार्यात्मक तत्व—किसी अभिकरण द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्य भी केन्द्रीकरण अथवा विकेन्द्रीकरण के निर्धारण में मदद करते हैं। एक ही कार्य को करने वाले अभिकरण के मुकाबले एक बहुत प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करने वाला अभिकरण विकेन्द्रीकरण के लिए अधिक प्रस्तुत रहता है। एक ही कार्य को सम्पन्न करने वाले अभिकरण को विकेन्द्रीकरण की बहुत कम आवश्यकता होती है। यदि अभिकरण द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों में राष्ट्रीय एकरूपता (Uniformity) लाने की आवश्यकता है तो इससे केन्द्रीकरण को प्रोत्साहन मिलेगा और यदि

अभिकरण द्वारा किये जाने वाले रास्ते में भिन्न-भिन्न प्रदेशों के अन्दर बहुमता (Diversity) लानी आवश्यक है तो उसमें विकेन्द्रीकरण की प्रेरणा मिलेगी।

(४) बाह्य तत्व—यदि किसी अभिकरण (Agency) को मण्डल में बाहर के व्यक्तियों का सहयोग प्राप्त करने की आवश्यकता है, अथवा यदि उसे अपनी सफलता के लिए बड़ी मर्यादा में लोगों के सहयोग की आवश्यकता है, अथवा यदि किसी अभिकरण को अन्य अनेक अभिकरणों के साथ मिलकर काम करना पड़ता तो इन सब परिस्थितियों में विकेन्द्रीकरण को प्रोत्साहन मिलता है। ऐसे अभिकरण के लिये यह आवश्यक हो जाता है कि वह अपने क्षेत्रीय परिचारिकों को पर्याप्त सत्ता प्रदान करे जिन्हें कि भिन्न-भिन्न अभिकरणों के अधिकारियों को अपनाया जा सके।

इसके अतिरिक्त, केन्द्रीकरण अथवा विकेन्द्रीकरण को प्रभावित करने वाले अन्य तत्व निम्न प्रकार हैं —

(१) यदि क्षेत्रीय अधिकारी योग्य तथा मजबूत (Competent) हैं और उनमें स्वयं अपने लिये निर्णय करने की सामर्थ्य एवं क्षमता है तो प्रधान कार्यालय उनको अनेक शक्तियाँ हस्तान्तरित कर देगा।

(२) क्षेत्रीय अधिकारियों में प्रधान कार्यालय के अधिकारियों का विश्वास होना विकेन्द्रीकरण की इच्छा की पूर्व-शर्त है।

### केन्द्रीकरण के दोष

#### (Defects of Centralization)

(१) केन्द्रीकृत प्रशासन को स्थानीय परिस्थितियों के बारे में कम जानकारी होती है और वह एकरूपता पर काफी जोर देता है, जोकि हानिकारक सिद्ध होता है और अकुशलता को प्रोत्साहन देता है।

(२) केन्द्रीकरण के कारण निर्णयों पर पहुँचने पर देरी होती है और इन देरियों के कारण अनेक प्रशासकीय कठिनाइयाँ व परेशानियाँ उत्पन्न हो जाती हैं।

(३) केन्द्रीकरण लोगों को प्रशासन के साथ सहयोग करने को प्रोत्साहित नहीं करता, जबकि जनता का सहयोग किसी भी प्रशासकीय योजना की सफलता के लिये आवश्यक होता है।

(४) प्रशासन की केन्द्रीकृत व्यवस्था (Centralized system) में, अधिकारियों पर काम का इतना अधिक भार होता है कि वे उसे वहन नहीं कर सकते। जैसा कि एक लेखक ने कहा है कि “.....एक केन्द्रीकृत प्रशासन चूँकि असह्य मात्रा में उत्तरदायित्व अपने ऊपर लाद लेता है अतः समय-समय पर पड़ने वाले भार व दबाव के कारण वह शक्तिहीनता को आमंत्रित करता है।”<sup>1</sup>

1 David B Truman, *Administrative Decentralization, A study of the Chicago Field of Offices of the United States Department of Agriculture*, a Chicago 1940, University of Chicago Press

(५) केन्द्रीकरण से प्रशासन में लचीलेपन (Flexibility) की कमी तथा कठोरता उत्पन्न हो जाती है।

(६) केन्द्रीय कार्यालय अनेक बार स्थानीय दशाओं की जानकारी के बिना ही कार्य करता है। स्थानीय दशाओं के बारे में जानकारी के अभाव में स्थानीय समस्याओं के सम्बन्ध में गलत निश्चय तथा गलत अनुमानों पर आधारित निर्णय किये जा सकते हैं।

### केन्द्रीयकरण के लाभ

#### (Advantages of Centralization)

(१) प्रशासन की केन्द्रीकृत व्यवस्था में, प्रशासन के सभी अंगों (Organs) पर प्रभावशाली एवं सक्रिय नियंत्रण रहता है।

(२) प्रशासन में एकरूपता रहती है। कार्य का सम्पादन देश भर में एक ही तरीके से एक ही सामान्य नीतियों व सिद्धांतों के अनुसार किया जाता है।

(३) प्रशासन की केन्द्रीकृत व्यवस्था में, नियमों की एकरूपता (Uniformity) के कारण माल की खरीद तथा कर्मचारियों आदि के मामलों में दुरुपयोग तथा अनियमितताएँ नहीं हो सकती।

### विकेन्द्रीयकरण के लाभ

#### (Advantages of Decentralization)

(१) सामान्य जनता द्वारा भाग लेना तथा लोकप्रिय नियंत्रण (Popular control) प्रशासन की विकेन्द्रीकृत व्यवस्था (Decentralized system of administration) में ही सम्भव है। ऐसी व्यवस्था लोकतंत्र (Democracy) को वास्तविक तथा व्यापक आधार वाला बनाती है।

(२) विकेन्द्रीकरण नियमों तथा विनियमों (Rules and regulations) के लागू करने में लचीलेपन को प्रोत्साहन देता है।

(३) इस व्यवस्था में, प्रशासन स्वयं को विशिष्ट स्थानीय दशाओं के अनुकूल बना सकता है। उद्देश्यमूलक स्थानीय दशाओं तथा प्रशासकीय अधिकारियों के बीच घनिष्ठ सम्पर्क कायम रहता है। इस प्रकार, विकेन्द्रीकरण के द्वारा किसी विशिष्ट क्षेत्र की विशिष्ट समस्याएँ अधिक अच्छी प्रकार समझायी जा सकती हैं।

(४) यदि सत्ता विकेंद्रित है तो संगठन की विभिन्न सतहों पर प्रशासन में अनेक नये प्रयोग (Experiments) किये जा सकते हैं।

(५) प्रशासन की विकेन्द्रीकृत व्यवस्था किसी भी संकट के दवावों एवं विचावों को अधिक अच्छी प्रकार सहन कर सकती है।

(६) यह व्यवस्था किसी भी आकस्मिक अथवा आपत्कालीन परिस्थिति का अधिक अच्छी तरह से सामना कर सकती है क्योंकि इसके अधिकारियों को यह सत्ता प्राप्त होती है कि वे परिस्थितियों की माँग के अनुसार शीघ्र निर्णय कर सकें।

(७) उन पत्रों में, विभिन्न प्रकार की देवियां तथा ताल पीनाशाही (Red tapism) समाप्त की जा सकती है। इनमें नूतन वैज्ञानिक तालीमों को ब्रह्मचार हवाले देने की आवश्यकता नहीं होती अतः कार्य में देरी नहीं होती।

(८) इस व्यवस्था में, ऊपर के गतिशील विनियमों के छोटे-मोटे कामों से मुक्त हो जाते हैं। उन प्रकार के नीति (Policy) तथा नियोजन (Planning) की बड़ी-बड़ी समस्याओं पर अपनी गतिशीलता को प्रदर्शित कर सकते हैं। उच्च अधिकारियों का समय अनावश्यक छोटे-मोटे कामों में नष्ट होने में बच जाता है जिनमें वे विभाग (Department) को प्रभावित करने वाली बड़ी समस्याओं के बारे में सोच विचार कर सकते हैं।

(९) विकेन्द्रीकरण क्षेत्रीय अधिकारियों को अपनी योग्यता तथा कार्यक्षमता दिखाने का अवसर प्रदान करता है। क्षेत्रीय अधिकारी अपना काम भारी उत्साह तथा लगन के साथ करने हैं।

(१०) विकेन्द्रीकरण का अर्थ है क्षेत्रीय अधिकारियों को बड़ी मात्रा में विवेक तथा इच्छा से परिपूर्ण गति का हस्तांतरण। इसमें क्षेत्रीय अधिकारियों में यह भावना पैदा होती है कि प्रधान कार्यालय को उनकी क्षमता तथा योग्यता में भारी विश्वास है। यह भावना क्षेत्रीय अधिकारियों को और अधिक उत्तरदायी (Responsible) तथा कर्तव्य-परायण (Dutiful) बनाती है। वे अपनी पूर्ण गति में यह दिखाने का प्रयत्न करते हैं कि वे वास्तव में उस विश्वास (Confidence) के पात्र हैं जो कि प्रधान कार्यालय ने उनमें प्रकट किया है।

### विकेन्द्रीकरण के दोष

(Defects of Decentralization) .

(१) प्रशासन की इस व्यवस्था में एक समान राष्ट्रीय नीति को कायम रखना कठिन हो सकता है। यह हो सकता है कि भिन्न-भिन्न क्षेत्रस्थल (Field stations) विभिन्न प्रकार की क्रियाविधियाँ (Courses of action) अपनायें।

(२) इस व्यवस्था से विभिन्न क्षेत्रस्थलों की नीतियों के बीच समुचित समन्वय (Co-ordination) का अभाव हो सकता है। यह हो सकता है कि एक क्षेत्रीय कार्यालय राष्ट्रीय नीति से पृथक् अपनी निजी नीति का अनुसरण करे।

(३) इस व्यवस्था से स्थानीय अधिकारियों में राष्ट्रीय हित के दृष्टिकोण का लोप हो सकता है। स्थानीय अधिकारी स्थानीय समस्याओं में इतने अधिक व्यस्त रहते हैं कि वे अदूरदर्शी (Short-sighted) तथा संकुचित विचार वाले (Narrow-minded) बन सकते हैं। उनका मानसिक दायरा सीमित हो जाता है और वे राष्ट्रीय समस्याओं के सदर्थ में विचार करना ही छोड़ देते हैं।

(४) स्थानीय राजनीति (Local Politics) स्थानीय कार्यालय पर हावी हो सकती है और फिर उसका परिणाम क्षेत्रीय सेवाओं में भ्रष्टाचार तथा अकुशलता के रूप में ही सामने आता है। निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि "प्रशासकीय

विकेन्द्रीकरण की नीति के गुणों तथा दोषों के इस मक्षिप्त विवरण से यह प्रकट होता है कि इस व्यवस्था को अत्यन्त सावधानी के साथ अपनाये जाने की आवश्यकता है। इससे खतरे भी उतने ही बड़े हो सकते हैं जितने कि इसके विपरीत की प्रणामन-व्यवस्था में पाये जाते हैं। इसके अतिरिक्त, ऐसा प्रतीत होता है कि व्यवहार में किसी भी प्रशासकीय संगठन में इन दोनों ही प्रकार की प्रवृत्तियों (पद्धतियों) के कुछ न कुछ लक्षण अवश्य पाये जाते हैं। वस्तुतः इन दोनों ही प्रवृत्तियों को उद्देश्य (Ends) नहीं समझ लेना चाहिये बल्कि कुशल प्रणामन के उद्देश्य की प्राप्ति का माधन-मात्र (Means to the end of efficient administration) ही समझना चाहिये। किसी भी प्रशासकीय संगठन में ये दोनों ही प्रवृत्तियाँ ऐसे अनुपात में वर्तमान रहनी चाहिये जिसमें कि न्यूनतम मात्रा में ही अकुशलता पाई जाय।<sup>1</sup>

क्षेत्रीय सस्थाओं के संगठन का वर्तमान रुझान केन्द्रीकरण की ओर है। यातायात तथा संचार के शीघ्रगामी साधनों ने भौगोलिक दूरियाँ न्यूनतम कर दी हैं। डाक, तार तथा टेलीफोन के द्वारा देश के किसी भी भाग में सम्पर्क कायम किया जा सकता है। इस स्थिति में स्वभावतः ही केन्द्रीय नियन्त्रण में वृद्धि हो रही है। इसके अतिरिक्त, एकरूपता (Uniformity) पर जोर देना, स्थानीय अधिकारियों की क्षमता में अविश्वास, प्रशासन में विघेपज्ञों के वर्ग की उत्पत्ति, और प्रणामन की पेचीदगियाँ (Complexities)—इस सभी तत्वों ने केन्द्रीकरण को प्रोत्साहन दिया है।

### क्षेत्रीय सेवाओं का संगठन

#### (The Organization of Field Services)

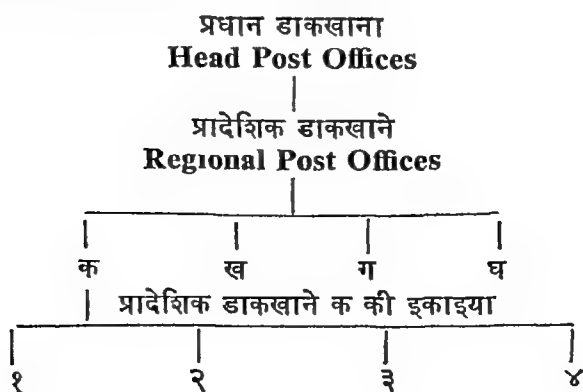
बहुधा ऐसा होता है कि क्षेत्रस्थल (Field station) के अन्तर्गत अनेक इकाइयाँ (Units) अथवा सभाग (Divisions) होते हैं। भारत में रेलवे प्रशासन का ही उदाहरण लीजिये। भारत में रेल व्यवस्था के आठ क्षेत्र (Zones) हैं। प्रत्येक क्षेत्र एक जनरल मैनेजर के अधीन है। प्रत्येक क्षेत्र को आगे भी सभागों में उप-विभाजित किया गया है। यहाँ प्रत्येक रेलवे क्षेत्र (Railway zone) को एक क्षेत्रस्थल माना जा सकता है और इस प्रत्येक क्षेत्र के अन्तर्गत अनेक सभाग हैं। प्रश्न यह है कि उस क्षेत्रीय कार्यालय का, जिसके अन्तर्गत अनेक इकाइयाँ अथवा सभाग काम कर रहे हों, संगठन किस प्रकार किया जाय? ऐसे बड़े-बड़े अनेकों डाकखाने हैं जिनको विभिन्न प्रकार की डाक (Mail) को सभालने की दृष्टि से सभागों में संगठित किया गया है। एक बड़े डाकखाने में भिन्न-भिन्न श्रेणियों की डाक को सभालने के लिए पृथक् सभाग (Separate divisions) हो सकते हैं, उदाहरण के लिए, समुद्रपार की डाक के लिये, अन्तर्देशीय डाक के लिए, डाक रजिस्ट्रेशन के लिये। प्रश्न यह है कि क्षेत्रीय कार्यालय की अधीनस्थ इकाइयों का पर्यवेक्षण (Supervision) तथा नियन्त्रण किस प्रकार किया जाये? इस समस्या के बारे में भिन्न-भिन्न लेखकों ने विभिन्न प्रकार के विचार व्यक्त किये हैं। अब हम कुछ लेखकों के विचारों की विवेचना करेंगे।

विलोवी के विचार (Views of W F Willoughby) उपरनिर्देशन तथा नियन्त्रण की एकल बनाम बहुल पद्धति (Unitary versus Multiple overhead Direction and Control)—एकल पद्धति (Unitary system) के अन्तर्गत, एक क्षेत्रस्थल (Field station) की इकाइया अथवा सभाग क्षेत्रस्थल के ही अधिकारी के पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण में रहते हैं और वह अधिकार बदले में अपने क्षेत्रस्थल के सभी सभागों के कार्यों के लिए केन्द्रीय कार्यालय के प्रति उत्तरदायी होता है। इस व्यवस्था में, क्षेत्रस्थल के प्रधान को उसके क्षेत्रस्थल की तथा उस क्षेत्रस्थल के सभागों (Divisions) की सभी क्रियाओं का पूर्ण कार्यभार सौंप दिया जाता है। सभागों के प्रधान अपने क्षेत्रस्थल के प्रधान के अधीन (Subordinate) तथा उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं। इस व्यवस्था को 'एकल पद्धति' इसलिए कहा जाता है क्योंकि इसमें आदेश की एक ही रेखा (Single line of command) होती है जोकि केन्द्रीय कार्यालय से प्रारम्भ होकर क्षेत्रस्थल के प्रधान (Head) तक जाती है और फिर उस प्रधान से सभागों के प्रधान (Division heads) अपने लिए आदेश प्राप्त करते हैं। इस प्रकार केन्द्रीय नियन्त्रण के दृष्टिकोण से, क्षेत्रस्थल को एक इकाई माना जाता है और उस क्षेत्रस्थल का प्रधान अपने क्षेत्रीय कार्यालय की सभी विभिन्न इकाइयों पर पूर्ण नियन्त्रण रखता है।

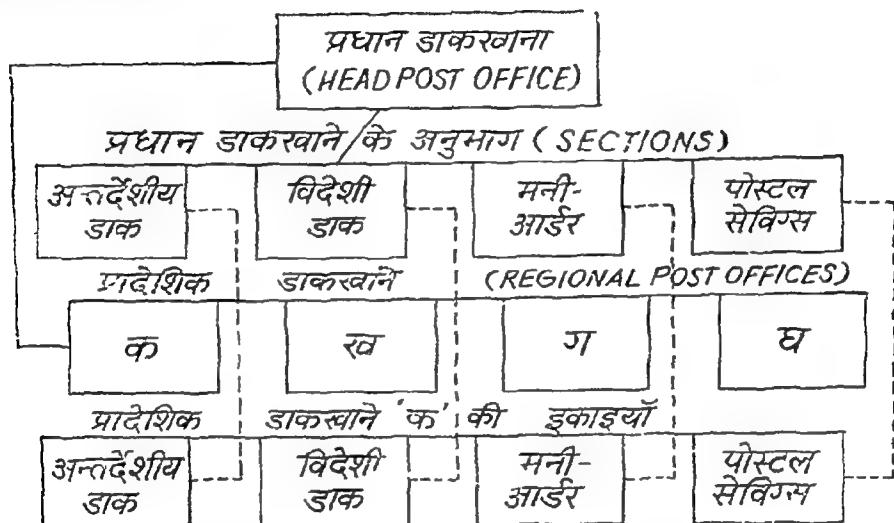
बहुल पद्धति (Multiple system) में, क्षेत्रीय कार्यालय इकाइयों (Units) का एक ढीलाढाला जुटाव या सगठन सा प्रतीत होता है। इस व्यवस्था में क्षेत्रस्थल की कार्यात्मक इकाइया (Functional units) केन्द्रीय कार्यालय के समवर्ती सभागों (Corresponding divisions) के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी होती हैं और उनसे ही सम्बद्ध होती हैं। क्षेत्रस्थल (Field station) की ये इकाइया उस क्षेत्रीय सगठन के नहीं बल्कि केन्द्रीय कार्यालय में स्थित समवर्ती सभागों के उप-सभाग (Sub-division) माने जाते हैं।

इस सम्बन्ध में हमें यह बात अवश्य दृष्टिगत रखनी चाहिये कि कोई भी विभाग (Department) उपरनिर्देशन तथा नियन्त्रण की पूर्णतया एकल अथवा पूर्णतया बहुल पद्धति के उदाहरण के रूप में कार्य नहीं करता। सर्वदा इन दोनों ही पद्धतियों का एक ऐसा सम्मिश्रण अपनाया जाता है जोकि सुविधाजनक हो।

**एकल पद्धति (Unitary system)**



(एकल पद्धति के अन्तर्गत ये सभी इकाइयाँ प्रादेशिक प्रधान (Regional head) के अधीन हैं जोकि अपने क्षेत्रीय कार्यालय (प्रादेशिक कार्यालय) तथा उन सब इकाइयों के कार्य-संचालन के लिए प्रधान कार्यालय (Head Office) के प्रति उत्तरदायी होता है) ।



### बहुल पद्धति (Multiple System)

(बहुल पद्धति के अन्तर्गत, क्षेत्रस्थल की कार्यात्मक इकाई (Functional unit) तथा केन्द्रीय कार्यालय में स्थित उसके समवर्ती सभाग (Corresponding division) के बीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध होता है। क्षेत्रीय कार्यालय की अन्तर्देशीय डाक की इकाई प्रधान कार्यालय की अन्तर्देशीय डाक की इकाई से प्रत्यक्ष रूप से सम्बद्ध होती है) ।

आर्थर मैकमोहन (Arthur Mac Mohan) के अनुसार त्रिलोवी का यह वर्गीकरण अमूल्यजनक है। बहु उपरिनिर्देश (Multiple overhead direction) के लिये उन्होंने “विशिष्टता के द्वारा विकेन्द्रीकरण” (Decentralisation by speciality) नामक शब्दों को प्रमुखता दी—अर्थात् ऐसी व्यवस्था जिसमें कि अनेक क्षेत्रीय कार्यालय भिन्न-भिन्न सम्भागों तथा व्यूरी में निकले होते हैं। और “एकल उपरिनिर्देश” (Unitary overhead direction) के लिये उन्होंने ‘पद-सोपान द्वारा विकेन्द्रीकरण’ नामक शब्दों का प्रयोग किया, अर्थात् ऐसा संगठनात्मक ढाँचा जोकि वाशिंगटन में केन्द्रीय प्रशासक (Central administrator) से लेकर नीचे क्षेत्र (Field) में प्रादेशिक प्रशासक (Regional administrator) तक आता है और उस प्रादेशिक प्रशासक को ठीक वैसे ही कार्य करने होते हैं जैसे कि उसके उच्च अधिकारी को, किन्तु उसके कार्य उसके विशिष्ट क्षेत्र तक ही सीमित रहते हैं।

## क्षेत्रीय सेवाओं के संगठन के विषय में लूथर गुलिक के विचार (Luther Gullick's views about the organisation of Field Services)

उपरि नियन्त्रण तथा निर्देशन की दृष्टि में लूथर गुलिक ने क्षेत्रीय समस्याओं का तीन श्रेणियों में वर्गीकरण किया है।

क्षेत्रीय समस्याओं के उनके द्वारा किये गये तीन वर्गीकरण इन प्रकार हैं "सब उंगलियाँ" (All Fingers) "छोटी भुजाएँ, लम्बी उंगलियाँ" (Short Arms Long Fingers) और "लम्बी भुजाएँ छोटी उंगलियाँ" (Long Arms, Short Fingers)। यहाँ 'भुजाएँ' शब्द में तात्पर्य 'प्रादेशिक अथवा भौगोलिक कार्यालयों' से है और 'उंगलियों' में मतलब सहायक निकायों का उन देशों में है जो कि आदेश के सूत्र (Firing line) पर निम्नतम क्षेत्रीय इकाइयों तक पहुँचती हैं।<sup>1</sup>

(१) "सब उंगलियों" के संगठन से तात्पर्य है कि उन संगठन में बहुत उंगलियाँ हैं जो कि प्रधान कार्यालयों से सीधी क्षेत्र (Field) तक जाती हैं अर्थात् केन्द्रीय प्रधान कार्यालय बीच में कहीं भी किसी "भौगोलिक अथवा प्रादेशिक" उप-सभाग (Sub-division) के बिना ही क्षेत्रीय इकाइयों के साथ प्रत्यक्ष रूप में सम्बन्ध रखता है।

(२) "छोटी भुजाएँ और लम्बी उंगलियों" की व्यवस्था विलोवी की एकल व्यवस्था (Unitary system) से केवल इन मानों में अन्तर रखती है कि इसमें (प्रथम में) प्रादेशिक प्रधान कार्यालय भौतिक रूप में क्षेत्र (Field) की बजाय केन्द्रीय प्रधान कार्यालय में ही स्थित होते हैं और इसी कारण इसको 'छोटी भुजाएँ और लम्बी उंगलियों' के नाम से पुकारा जाता है। इस पद्धति में भौगोलिक सभाग अथवा इकाइयाँ (Geographical division or units) तो होती है परन्तु वे सम्बन्धित प्रदेश अथवा क्षेत्र में स्थित न होकर केन्द्रीय प्रधान कार्यालय में ही स्थित होती हैं। केन्द्रीय प्रधान से क्षेत्रीय प्रधानों तक "छोटी भुजाएँ" होती हैं क्योंकि क्षेत्रीय प्रधान भौतिक रूप से उसी भवन (Building) में स्थित होते हैं, अपने-अपने क्षेत्रों में नहीं। "लम्बी उंगलियाँ" इसलिए कहलाती हैं क्योंकि क्षेत्रीय प्रधानों से आदेश की रेखा मभवत सैकड़ों हजारों मील दूर क्षेत्रीय इकाइयों तक जाती है।

(३) "लम्बी भुजाएँ और छोटी उंगलियों" वाली व्यवस्था में भौगोलिक सभाग प्रधान कार्यालयों से दूर स्वयं अपने क्षेत्र में ही स्थित होते हैं जैसे कि भारत

1 Arthur W Mac Mohan, John D Millet and Gladys Ogden The Administration of Federal Work Relief Chicago Public Administration Service, 1951, Chapter II

2 Gullick and Urwick, *op cit*, pp 26-30

में जिला कार्यालय (District office)। इस पद्धति में प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय कार्यालय भौगोलिक दृष्टि से विकेंद्रित रहते हैं।

जब एक जिले के सब चिकित्सा स्वास्थ्य अधिकारी (Medical Health Officers) जिला स्वास्थ्य अधिकारी (District Health officer) के अधीन होते हैं और वह जिला स्वास्थ्य अधिकारी उस जन-स्वास्थ्य निर्देशक (Director of Public Health) के समक्ष अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करता है जिसका कि कार्यालय जिले अथवा क्षेत्र से दूर राज्य की राजधानी में स्थित होता है तो उसे “लम्बी भुजाओं और छोटी उगलियों” वाली व्यवस्था कहा जाता है क्योंकि इसमें जिला स्वास्थ्य अधिकारी राज्य की राजधानी से दूर अपने-अपने क्षेत्र में स्थित होते हैं। परन्तु यदि जिला स्वास्थ्य अधिकारियों के कार्यालय जन-स्वास्थ्य निर्देशक के कार्यालय में ही स्थित हो और जिले के सब स्वास्थ्य अधिकारियों द्वारा अपने जिला स्वास्थ्य अधिकारी के समक्ष रिपोर्ट प्रस्तुत की जानी हो तो इस स्थिति में जिला स्वास्थ्य अधिकारी अपने जिले से दूर होता है परन्तु अपने उच्च अधिकारी के समीप होता है। अतः यह व्यवस्था “छोटी भुजाओं व लम्बी उगलियों” वाली व्यवस्था कहलाती है क्योंकि इसमें जिला स्वास्थ्य अधिकारी अपने जिले में दूर किन्तु अपने प्रधान के समीप होता है। और यदि जिला स्वास्थ्य अधिकारी बिल्कुल ही न हो, तथा जिले के प्रत्येक डाक्टर को अपने राज्य के प्रधान कार्यालय में सीधे जन-स्वास्थ्य निर्देशक के समक्ष ही अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करनी हो, तो इसे “सब उगलियों” वाली व्यवस्था का नाम दिया जायेगा।<sup>1</sup>

### क्षेत्रीय व प्रधान कार्यालयों के सम्बन्ध (Field-Headquarters Relations)

‘केन्द्रीकरण बनाम विकेंद्रीकरण’ की समस्या की विवेचना करते समय यह कहा गया था कि क्षेत्र स्थलों (Field stations) को काफी सत्ता Authority सौंपी जानी चाहिए। उन्हें इतनी शक्ति प्राप्त होनी चाहिए कि अपने सामने आने वाली समस्याओं के सम्बन्ध में निर्णय कर सकें। परन्तु क्षेत्र स्थलों को सत्ता सौंपे जाने का अर्थ यह नहीं है कि वे प्रधान कार्यालय के किसी भी नियन्त्रण से पूर्णतया मुक्त होंगे। प्रधान कार्यालय का नियन्त्रण अवश्य विद्यमान रहेगा परन्तु इस नियन्त्रण का यह आशय कदापि नहीं है कि क्षेत्र स्थलों के दिन प्रतिदिन के कार्यों में हस्तक्षेप किया जाय। क्षेत्रीय सेवाओं पर प्रधान कार्यालय के नियन्त्रण की वास्तविक प्रकृति (Real nature) के बारे में लिखते हुए डोनाल्ड सी० स्टोन (Donald C Stone) ने यह विचार व्यक्त किया—

“वाशिंगटन कार्यालय (प्रधान कार्यालय) का वास्तविक कार्य क्षेत्रीय कर्मचारी-वर्ग (Field staff) को उसके काम करने में सहायता पहुँचाना था, क्षेत्रीय

कार्य को स्वयं अपने आप करना नहीं। उदात्त अर्थ है निर्देशन के मार्ग, आदेश की रेखा द्वारा निर्धारित मदों के बजटों (Line item budgets), मदों के पुनर्विलोकन, मामलों के पूर्वलेखा-परीक्षण की गमाप्ति तथा गवर्ने गवर्न चीज गवर्न अन्धावश्व व शीघ्र की जानें वाली कार्यवाहियों को करने में पूर्ण लम्बे चौड़े पत्र व स्मृतिपत्र लिखने की प्रथा की गमाप्ति। ये सब बाने क्षेत्रीय तमन्तान्गों की स्वयं प्रेरणा अथवा पहल करने की क्षमता (Initiative) को नष्ट करती हैं। ये प्रशामन हा दम घोटती है। ये सरकार के नमक्ष गलत जानकारों एवं गलत पक्ष प्रस्तुत करती हैं। सत्ता सौंपने का कार्य वान्तविक रूप में होना चाहिये, केवल तगजों पर नहीं। सत्ता सौंपने के इस कार्य के सम्बन्ध में एक राष्ट्रीय अभिकरण (Federal agency) के एक उच्च अधिकारी की भावना का अनुागण किया जाना चाहिये जिनने कि अभी हाल में ही अपने क्षेत्रीय प्रबन्धकों (Field Managers) से यह कहा, कि जब भी उन्हें कोई कार्यवाही करने की आवश्यकता हो, वे आगे बढ़े और करें, भले ही उन्हें इसके लिये विनियमों (Regulations) का उल्लघन करना पड़े, बगर्ते कि ऐसा उल्लघन करना आवश्यक हो, और ऐसी कार्यवाही करने के बाद वे अपने अभिकरण (Agency) को उसके बारे में सूचना दे दें। केवल इस तरह के प्रशामन से ही हम यह आशा कर सकते हैं कि उसके द्वारा योग्य, उत्तरदायी व विस्तृत विचार वाले अधिकारियों को क्षेत्रीय सेवाओं में आने के लिये आकर्षित किया जा सकेगा।<sup>1</sup> प्रधान कार्यालय के नियन्त्रण द्वारा क्षेत्रीय सेवाओं के अधिकारियों की स्वयं प्रेरणा अथवा पहल करने की क्षमता नष्ट नहीं होनी चाहिये।

### क्षेत्रस्थलों पर प्रधान कार्यालय के नियन्त्रण की रीतियाँ (Methods of Headquarter Control Over Field Stations)

(१) कार्य करने से पूर्व विशिष्ट अधिकार प्राप्त करना (Specific Authority in advance)—इस व्यवस्था के अन्तर्गत, क्षेत्रीय कार्यालयों के लिये यह आवश्यक होता है कि वे किसी भी कार्य को, जिसे कि वे करना चाहते हैं, करने से पूर्व प्रधान कार्यालयों से अधिकार प्राप्त करें। इस प्रकार प्रधान कार्यालयों से प्राप्त होने वाली विशिष्ट सत्ता के बिना क्षेत्रस्थल कुछ नहीं कर सकते। यह व्यवस्था सत्ता सौंपने के सिद्धान्त का उल्लघन करती है।

(२) कार्यवाहियों के पुनर्विलोकन द्वारा नियन्त्रण (Control through Review of Actions)—इस व्यवस्था में, क्षेत्रीय कार्यालयों को कोई भी कार्यवाही करने के लिये एक सामान्य शक्ति तथा सत्ता मिली होती है। परन्तु किसी भी कार्यवाही को करने के पश्चात् क्षेत्रीय कार्यालयों को प्रधान कार्यालय के समक्ष उसका पूर्ण विवरण प्रस्तुत करना पड़ता है और प्रधान कार्यालय स्थानीय कार्यालय की किसी भी कार्यवाही अथवा किसी भी निर्णय पर पुनर्विचार कर सकता है।

(३) वजट द्वारा नियन्त्रण (Control through Budget)—प्रधान कार्यालय वजट अनुदानों (Budget grants) के द्वारा क्षेत्र-स्थलों की क्रियाओं पर नियन्त्रण लगाता है। विस्तृत वजट अनुदान देने की रीति एक ऐसी विधि है जिसके द्वारा प्रधान कार्यालय क्षेत्रस्थलों की क्रियाओं पर विस्तृत नियन्त्रण लगाना है।

(४) विवरण प्राप्त करने की शक्ति द्वारा नियन्त्रण (Control through the power to get Reports)—क्षेत्रस्थलों का यह कर्तव्य है कि वे अपने द्वारा किये गये कार्य की मात्रा तथा अपने द्वारा नियुक्त किये गये कर्मचारियों के सम्बन्ध में प्रधान कार्यालय को सूचना दें। क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा प्रधान कार्यालय को इस सम्बन्ध में विवरण प्रस्तुत करना पड़ता है कि उन्होंने कौन-कौन से कार्य अथवा क्रियाएँ सम्पन्न की। इन सूचनाओं तथा विवरणों के आधार पर, प्रधान कार्यालय क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा अपनायी गई। किन्हीं भी क्रियाविधियों (Procedures) के बारे में आपत्ति उठा सकते हैं और क्रियाविधि में मशौघन के सुझाव दे सकते हैं।

(५) व्यक्तित्व निरीक्षणों द्वारा नियन्त्रण (Control through Personal Inspections)—प्रधान कार्यालय के अधिकारी व्यक्तिगत रूप से क्षेत्रस्थल में जाकर वहाँ के कार्यों का निरीक्षण कर सकते हैं। मौके पर जाकर किये जाने वाले निरीक्षणों से अनेक ऐसे तथ्यों के प्रकट होने की सम्भावना रहती है जो कि अन्य स्थिति में, यह हो सकता है कि प्रकाश में न आयें।

(६) जांच-पड़ताल की शक्ति के द्वारा, नियन्त्रण (Control through the power of Investigation)—गैर-कानूनी कार्यवाहियों, जालसाजियों अथवा बेइमानी की चरम सीमा की स्थितियों में प्रधान कार्यालय के अधिकारियों द्वारा जांच पड़ताल की जा सकती है और इस प्रकार क्षेत्रीय कार्यालयों पर नियन्त्रण लगाया जा सकता है।

ये वे रीतियाँ हैं जो कि प्रधान कार्यालय द्वारा क्षेत्रीय सेवाओं पर नियन्त्रण लगाने के लिए काम में लाई जाती हैं। परन्तु नियन्त्रण की समस्या एक बड़ी कठिन समस्या है। अतः प्रत्येक प्रयत्न यही होना चाहिये कि स्थानीय कार्यालयों को पर्याप्त ऐच्छिक शक्तियाँ प्रदान की जायें, क्योंकि सर्वोत्तम निर्णय (Decision) वही होता है जो मत्ता की उस मतह पर किया जाता है जो कि उस निर्णय में प्रभावित होने वाली जनता का निकटतम प्रतिनिधित्व करती हो। इस प्रकार क्षेत्रस्थलों पर केन्द्रीय नियन्त्रण पद-प्रदर्शन (Guidance), प्रोत्साहन तथा परामर्श के रूप में होना चाहिये।

## प्रधान कार्यालयों तथा क्षेत्रस्थलों के बीच ऐक्य अथवा तालमेल उत्पन्न करने की गीतिया (Methods of Creating Harmony between the Headquarters and the Field Stations)

किसी भी बड़े संगठन में, यह विन्तुन मामूली भी बात है कि प्रधान कार्यालय तथा क्षेत्रस्थलों के बीच नष्ट उत्पन्न हो जाये। वे अधिकारी जो कि केन्द्र में दूर होते हैं यह मानने लगते हैं, और कभी-कभी तो बहुत जल्दी ही, कि संगठन में उच्च पदों पर स्थित अधिकारी स्थानीय कठिनाइयों पर पर्याप्त ध्यान नहीं देते। अतः उनमें इस भावना के कारण “प्रधान कार्यालय विरोधी” (Anti-Headquarter) यह दृष्टिकोण उत्पन्न हो जाता है कि प्रधान कार्यालय के अधिकारी दिन-प्रति-दिन की उन क्षेत्रीय कठिनाइयों में दूर एक अलग ही दुनिया में रहते हैं जो कि स्थानीय कार्यालयों में उनके सहयोगियों को परेशान करती हैं।

वे उपाय जो कि प्रधान कार्यालय तथा क्षेत्रस्थलों के बीच ऐक्यपूर्ण सम्बन्ध (Harmonious relationship) उत्पन्न करने में मदद कर सकते हैं, निम्न-लिखित हैं —

(१) केन्द्रीय कार्यालय के उच्च अधिकारियों द्वारा किये जाने वाले व्यक्तिगत निरीक्षणों अथवा दौरों (Visits) से क्षेत्रीय कर्मचारियों के मन में किसी विरोध कार्यालय के प्रति नहीं बल्कि ‘सेवा’ (Service) के प्रति अपनत्व की भावना उत्पन्न होती है। इन व्यक्तिगत निरीक्षणों के द्वारा केन्द्रीय कार्यालय के अधिकारी क्षेत्रीय अधिकारी-वर्ग की कठिनाइयों तथा समस्याओं के निकट सम्पर्क में रहते हैं। इससे प्रधान कार्यालय तथा क्षेत्रीय कार्यालय के बीच ऐक्यपूर्ण सम्बन्धों का निर्माण करने में भारी मदद मिलती है।

(२) क्षेत्रीय अधिकारियों के मन में यह भावना रहनी चाहिए कि प्रधान कार्यालय के अधिकारी उनकी योग्यता एवं क्षमता में विश्वास रखते हैं। उनमें यह भावना रहनी चाहिये कि प्रधान कार्यालय उन पर विश्वास करता है और उनका उपयोग केवल सदेशवाहकों (Messengers) के रूप में नहीं करता।

(३) क्षेत्रीय अधिकारी-वर्ग में यह भावना रहनी चाहिये कि प्रधान कार्यालय उनकी आवाज सुनता है और उनके तर्कों को मानता है। यदि प्रधान कार्यालय स्थानीय अधिकारियों की राय तथा उनके विचारों को पर्याप्त महत्व प्रदान करता है तो ‘प्रधान कार्यालय विरोधी’ भावना उत्पन्न नहीं होती।

(४) प्रधान कार्यालय से क्षेत्रीय कार्यालयों को और क्षेत्रीय कार्यालयों से प्रधान-कार्यालय को कर्मचारियों की अदला-बदली होती रहनी चाहिये। दोनों के बीच ऐक्यपूर्ण सम्बन्धों के विकास के लिये ऐसा होना अत्यन्त आवश्यक है। इससे क्षेत्र तथा प्रधान कार्यालय दोनों के ही कर्मचारियों को एक दूसरे की समस्याओं की

वास्तविकताओं को समझने का अवसर मिलता है। अधिकारियों का एक स्थान से दूसरे स्थान को स्थानान्तरण (Transfer) किया जाना चाहिये। इससे एक दूसरे के प्रति उत्पन्न मिथ्या धारणाओं को दूर करने में मदद मिलेगी। यदि ऐसी कोई धारणा उत्पन्न हो गई हो तो, और ऐक्यपूर्ण सम्बन्धों की उत्पत्ति में सहायता मिलेगी।

(५) क्षेत्र तथा प्रधान कार्यालय का सम्बन्ध बहुत कुछ पत्र-व्यवहार तथा सन्देशों के आदान-प्रदान पर निर्भर रहता है। नीचे में ऊपर तथा ऊपर में नीचे तक सूचनाओं का आदान-प्रदान होता है। प्रशासन अपने जीवन-रक्त (Life-blood) के लिये पत्र-व्यवहार तथा सन्देशों के आदान-प्रदान की पर्याप्तता (Adequacy) पर निर्भर रहता है, चाहे वह आदान-प्रदान उच्च तथा अधीनस्थ अधिकारियों के बीच प्रत्यक्ष विचार-विमर्श के रूप में हो अथवा सम्मेलनों (Conferences), टेलीफोन की बातचीतों, पत्रों, स्मृतिपत्रों, आदेशों (Orders), परिपत्रों (Circulars) या सार-पुस्तिकाओं (Manuals) आदि के रूप में हो। अतः पत्र-व्यवहार बहुत ही सरल, सीधी-सादी तथा आसानी से समझने योग्य भाषा में होना चाहिए। भाषा ऐसी होनी चाहिए जो मूल विचार को विल्कुल स्पष्ट रूप से दूसरों तक पहुँचा दे। पत्र-व्यवहार इतना विस्तृत तथा लम्बा-चौड़ा नहीं होना चाहिए कि जिससे क्षेत्रीय अधिकारियों का समय नष्ट हो।

(६) प्रधान कार्यालय को अनावश्यक प्रमाणिकता (Standardization) अथवा एकरूपता (Uniformity) पर जोर नहीं देना चाहिए। उसका प्रयत्न यही होना चाहिए कि 'प्रत्येक स्थिति की अपनी अलग विशेषता होती है, अतः उसी के अनुरूप उससे निपटना चाहिये।

(७) प्रधान कार्यालय पर स्थित तकनीकी विशेषज्ञ (Technical specialist) का क्षेत्रीय कार्यालय के साथ सम्बन्ध अधिकारी-वर्ग जैसा ही होना चाहिए। उसका चाहिए कि क्षेत्रीय स्टाफ को अनावश्यक रूप में आदेश न दे। उसे क्षेत्रीय कार्यालयों को प्रशिक्षण देना चाहिए, परामर्श देना चाहिए, उनका पथप्रदर्शन करना चाहिए, निरीक्षण करना चाहिए तथा उनको तकनीकी जानकारी प्रदान करनी चाहिए। तकनीकी विशेषज्ञ को चाहिए कि वह स्थानीय स्टाफ पर अपने आपको लादे नहीं, बल्कि इसके बजाए उसे उनके लिए अपनी आवश्यकता उत्पन्न कर देनी चाहिए।

(८) सबसे महत्वपूर्ण तत्व जोकि प्रधान कार्यालय तथा क्षेत्रीय कार्यालय के बीच ऐक्य उत्पन्न करने में मदद करता है, प्रधान कार्यालय के अधिकारियों द्वारा इस तथ्य (Fact) का स्वीकार किया जाना है कि सम्पूर्ण संगठन का कुशल संचालन केवल प्रधान कार्यालय पर ही निर्भर नहीं होता है। कार्य-कुशलता (Efficiency) तभी आएगी जब कि संगठन के सभी कार्यालय, जोकि देश की विभिन्न लम्बाई चौड़ाई में दूर-दूर तक फैले हुये हैं, कुशलता के साथ कार्य करेंगे। प्रधान कार्यालय

के अधिकारियों को यह तथ्य अन्तर्ही प्रसार समझ लेना चाहिए कि सम्पूर्ण मण्डन की कुशलता के लिए क्षेत्रीय कार्यालयों का सुयोग्य स्टाफ से युक्त होना अत्यन्त आवश्यक है। उन्ही प्रकार क्षेत्रीय स्टाफ को भी यह बात जान लेनी चाहिए कि वे मण्डन स्त्री शरीर के अंग भाग हैं। यदि जातीयता रचना को स्वस्थ एवं सुचारु रूप में कायम रखना है तो यह आवश्यक है कि उनके शरीर पर नियन्त्रण रखा जाय। अतः 'प्रधान कार्यालय विनोदी' का अपना मत यथापन नहोती दृष्टिकोण (Co-operative attitude) अपनाना चाहिए। इस प्रकार उन भावनाओं के आधार पर प्रधान कार्यालय तथा स्थानीय स्टाफ के बीच परस्पर श्रेष्ठ तथा ऐक्यपूर्ण सम्बन्धों का विकास किया जा सकता है।

### क्षेत्र में समन्वय

#### (Co-ordination in the Field)

अधिकांश सरकार विभाग (Government department) क्षेत्रीय कार्यालयों का उपयोग करते हैं। किन्ती भी खास क्षेत्र में विभिन्न सरकारी विभागों के अनेक क्षेत्रीय कार्यालय स्थित हो सकते हैं। किन्ती विशिष्ट ध्यान पर एक रेलवे स्टेशन, एक डाकखाना, एक अस्पताल, एक स्कूल, एक राजस्व कार्यालय (Revenue Office), आय-कर कार्यालय (Income tax office), एक विक्री कर कार्यालय (Sales tax office), एक भवन निर्माण कार्यालय (Building construction office), एक सड़क निर्माण कार्यालय आदि हो सकते हैं। ये सब विभिन्न विभागों के क्षेत्रीय कार्यालय हैं। इन क्षेत्र-स्थलों की स्थापना विभिन्न प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करने के लिए की जाती है किन्तु फिर भी उनमें परस्पर समन्वय कायम होना चाहिये। चूँकि ये सब क्षेत्रीय कार्यालय एक ही विशिष्ट क्षेत्र में स्थित होते हैं और उसी क्षेत्र में उनकी क्रियाओं के बीच समन्वय कायम किया जाता है अतः इसे 'क्षेत्र में समन्वय' का नाम दिया जाता है। इनकी क्रियाओं के बीच समन्वय अथवा ताल-मेल रखने के लिए चार उपाय काम में लाये जाते हैं। जो इस प्रकार हैं : (१) प्रादेशिक सीमाओं तथा क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थापना में अधिकाधिक एकरूपता, (२) सस्थागत सेवाओं में मितव्ययता लाने के लिये सयुक्त कार्यवाही, (३) कार्यक्रमों के निष्पादन में समन्वय, (४) कार्यक्रमों की योजना बनाने में समन्वय। अब हम इस क्षेत्र में समन्वय लाने वाले इन उपायों पर क्रमशः विचार करते हैं।

(१) प्रादेशिक सीमाओं तथा क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थिति निर्धारण करने में अधिकाधिक एकरूपता (Increased uniformity in the location of regional boundaries and field offices)—क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थिति के निर्धारण करने में प्रादेशिक एकरूपता से उनके बीच अच्छा समन्वय उत्पन्न होता है। यदि महत्वपूर्ण क्षेत्र-स्थलों की स्थापना किसी एक ही सामान्य नगर में की जाये तो उनके बीच बड़ी सुगमता के साथ समन्वय कायम किया जा सकता है। यही कारण है जिसकी वजह से भारत में विभिन्न प्रकार के महत्वपूर्ण क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थापना करने के लिये

तहसील अथवा जिले का उपयोग किया जाता है। यदि महत्वपूर्ण क्षेत्रीय कार्यालय एक ही स्थान पर स्थापित किये जायें तो उनमें मरलता के साथ समन्वय कायम किया जा सकता है।

(२) संस्थागत सेवाओं में मितव्ययतायें लाने के लिए संयुक्त कार्यवाही (Joint action to effect economies in Institutional services)—विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालय माल की खरीद तथा कर्मचारियों की भर्ती आदि के लिए एक से ही सामान्य अभिकरणों (Agencies) का उपयोग कर सकते हैं। एक रोजगार का दफ्तर (Employment Exchange) प्रदेश (Region) के सभी क्षेत्रीय कार्यालयों की आवश्यकताओं की पूर्ति कर सकता है। यदि क्षेत्रीय कार्यालय अनेक कार्यों को संयुक्त रूप में सम्पन्न करें और अपनी समान समस्याओं के हल के लिये एक ही सामान्य अभिकरण का उपयोग करें तो मितव्ययता लाई जा सकती है तथा उन क्षेत्रस्थलों की क्रियाओं में ताल-मेल अथवा समन्वय कायम किया जा सकता है।

(३) प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय समन्वयकर्ता (Regional Co-ordinators)—‘क्षेत्र में समन्वय’ कायम करने के लिये प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय समन्वयकर्ताओं का उपयोग किया जा सकता है। भारत में जिलाधीश (District Magistrate) अपने जिले में स्थित अनेक क्षेत्रीय कार्यालयों का क्षेत्रीय समन्वयकर्ता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय समन्वयकर्ताओं से निम्न-लिखित कार्यों को सम्पन्न करने की आशा की गई थी—

“(क) संघीय अभिकरणों (Federal agencies) तथा उनकी क्रियाओं एवं गतिविधियों के सम्बन्ध में सूचना विभाग (Bureau of information) का कार्य करना, (ख) संघीय अभिकरणों के बीच सहयोग उत्पन्न करना, (ग) संघीय अभिकरणों तथा राज्य प्रशासन के बीच सम्पर्क अधिकारी (Liaison Officer) के रूप में कार्य करना, (घ) प्रत्येक संघीय अभिकरण के कार्य की माधनाओं का अलोचनात्मक मूल्यांकन करते हुये तथा आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए संघीय कार्यक्रम की पर्याप्तता (Adequacy) का विश्लेषण करते हुए हर एक अभिकरण को पाक्षिक अथवा अर्धमासिक रिपोर्ट वाशिंगटन में प्रस्तुत करना।”<sup>1</sup>

प्रशासकीय प्रबन्ध पर राष्ट्रपति की समिति (President's Committee on Administrative Management) ने प्रधान कार्यालयों के इन प्रादेशिक प्रतिनिधियों के लिये तीन कार्यों का सुझाव दिया।

(१) वे क्षेत्र में अन्तराभिकरणीय (Inter agency) विवादों के सम्बन्ध में निष्पक्ष रूप से समझौता कराने वाले व्यक्तियों के रूप में कार्य करेंगे और ऐसे विवादों को जिन पर कि समझौता नहीं हो सका है, वाशिंगटन के समक्ष प्रस्तुत करेंगे, जहाँ कि अधिक प्रभावपूर्ण रीज़ि से उनका हल खोजा जा सकेगा।

(२) वे क्षेत्रीय अधिकारियों में सभी अभिकरणों के क्षेत्रीय कार्यक्रमों के सम्बन्ध में पारस्परिक परिचय व जानकारी उत्पन्न करेंगे। इस कार्य को वे स्थानीय सघीय व्यवसायिक सघों के निर्माण के द्वारा तथा प्रत्येक राज्य से एक-सी ही पद-स्थिति (Rank) के सघीय अधिकारियों की राज्यव्यापी बैठकों (Meetings) के द्वारा सम्पन्न करेंगे।

(१) वे विशिष्ट प्रशासकीय अध्ययन करेंगे और इसके लिए वे विशिष्ट अभिकरणों के क्षेत्रीय कार्यक्रमों की फल-साधनाओं का तथा एक निश्चित क्षेत्र में सघीय क्षेत्र क्रियाओं के सम्पूर्ण प्रतिरूप (Pattern) का परीक्षण करेंगे।

(४) प्रादेशिक योजना आयोग प्रादेशिक विकास सत्तायें (Regional Planning Commissions and Regional Development Authorities) — ये प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय सत्तायें विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालयों के बीच अधिक अच्छा समन्वय कायम कर सकती हैं। ये सत्तायें क्षेत्र के विकास के लिए योजनाएँ (Plans) बनायेगी और अपनी योजनायें विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालयों के सम्मुख रखेंगी जोकि क्षेत्र के विकास के लिये उस योजना को क्रियान्वित करने के उद्देश्य के साथ मिलकर काम करेंगे। इस प्रकार, ऊपर उल्लेख किये गये इन उपायों के द्वारा 'क्षेत्र में समन्वय' कायम किया जा सकता है।

## निष्कर्ष

### (Conclusion)

इस प्रकार, प्रधान कार्यालय तथा क्षेत्र के पारस्परिक सम्बन्ध में एक ऐसी कठिन व पेचीदा समस्या प्रस्तुत करते हैं जिसकी कोई भी प्रशासन उपेक्षा नहीं कर सकता। किसी भी प्रशासकीय व्यवस्था की कुशलता केवल प्रधान कार्यालय पर ही निर्भर नहीं हुआ करती। इसके लिये आवश्यक है कि प्रत्येक कार्यालय तथा उस प्रशासन की प्रत्येक इकाई कुशलता के साथ कार्य करे। केवल तभी प्रशासन का लक्ष्य प्राप्त किया जा सकता है अर्थात् उच्च तथा सुखी जीवन का विकास किया जा सकता है। फिर, एक बात यह है कि नागरिक प्रधान कार्यालय की अपेक्षा क्षेत्रस्थलों के अधिक सम्पर्क में आते हैं। अतः क्षेत्रस्थलों को कुशल बनाने तथा प्रधान कार्यालय के साथ उनके सम्बन्धों को मधुर तथा ऐक्यपूर्ण बनाने के लिये यथामभव प्रत्येक प्रयत्न किया जाना चाहिये। क्षेत्रस्थलों को प्रदान की जाने वाली शक्तियों की स्पष्ट रूप से व्याख्या की जानी चाहिये। स्थानीय समस्याओं में निपटने के लिये उन्हें पर्याप्त स्वतन्त्रता दी जानी चाहिये। क्षेत्रस्थलों में योग्य एवं अनुभवी कर्मचारी-वर्ग की नियुक्ति की जानी चाहिये और उन्हें प्रधान कार्यालय का विश्वास प्राप्त करना चाहिये। क्षेत्रस्थलों को स्थानीय लोगों के कल्याण तथा सुख में वृद्धि करने का पूर्ण प्रयत्न करना चाहिये, अन्यथा उनकी विद्यमानता का कोई महत्त्व नहीं रह जाता।

## प्रशासनिक सुधार (Administrative Improvement)

किसी प्रशासनिक अभिकरण की स्थापना कुछ विशिष्ट हितों की सेवा, कुछ उद्देश्यों व लक्ष्यों की प्राप्ति तथा कुछ सेवाओं को संचालित करने के मन्तव्य से की जाती है। प्रत्येक प्रशासनिक को एक मुख्य चुनौती का अक्सर सामना करना पड़ता है क्या उसके अभिकरण का कार्य वर्तमान की अपेक्षा अधिक कार्य-कुशलता से सम्पन्न किया जा सकता है? उद्देश्य सदा लागत में कमी लाना, उत्पादन बढ़ाना तथा अभिकरण के योगदान का विस्तार करना होता है। प्रत्येक देश के लोक-प्रशासन के सम्मुख आज यह एक महत्वपूर्ण चुनौती है कि सीमित स्रोतों से अधिकतम लाभ किस प्रकार उठाया जाये तथा लोक सेवाओं का उत्पादन व उनका जनहित में योगदान कैसे बढ़ाया जाये। १९३७ में अमरीकी राष्ट्रपति द्वारा नियुक्ति 'प्रशासनिक प्रबन्ध सम्बन्धी समिति' (Committee on Administrative Management) ने "प्रतिदिन, प्रति वर्ष तथा प्रत्येक परिस्थिति में लागत कम करने, सेवाएँ सुधारने तथा कार्य का स्तर ऊँचा उठाने के लिए" केन्द्रीय कार्यपालिका निर्देशन पर बल दिया था।<sup>1</sup>

प्रशासनिक प्रबन्ध में निरन्तर सुधार की आवश्यकता को मने महसूस किया है। इस प्रकार का सुधार लाने के लिए प्रशासनिक संगठनों के कार्यों का मूल्यांकन तथा उन पर पुनर्विचार करना आवश्यक है। अक्सर प्रशासनिक अभिकरणों के स्वरूप में संगठनात्मक परिवर्तन अनिवार्य हो जाते हैं। कभी-कभी क्रिया प्रणालियों तथा प्रक्रियाओं में संगोहन व ताल-मेल आवश्यक हो जाता है। कभी-कभी कर्मचारी वर्ग को अधिक कार्य कुशल बनाने के लिए विशेष लाभकारी प्रेरणाएँ (Incentives) देना भी अनिवार्य हो जाता है। प्रशासनिक सुधार के कार्य में तीन ऐसे चरण हैं जो परस्पर सम्बद्ध हैं (अ) प्रशासनिक संगठन में स्वरूप सम्बन्धी सुधार (ब) क्रिया-प्रणालियों तथा प्रक्रियाओं में सुधार, तथा (स) प्रशासनिक अभिकरणों में काम कर रहे कर्मचारियों के उत्साह में निरन्तर वृद्धि।

प्रशासनिक सुधार लाना असम्भव होगा यदि कर्मचारी-वर्ग अपने कार्य से अनन्तुष्ट व अप्रसन्न होगा। ऐसी दशाएँ पैदा करनी आवश्यक हैं जो कर्मचारी-वर्ग

को सन्तोष तथा प्रमत्तता प्रदान कर सके जिससे वे अपने काम को तन-मन-धन से कर सके। ऐसी दशाएँ होने पर उनमें उत्तरदायित्व की भावना भी आयेगी। इस प्रकार प्रशासनिक सुधार का अभिप्राय कार्य-प्रणालियों तथा मगठनात्मक स्वरूप में सुधार लाने मात्र से नहीं है। किसी भी देश के प्रशासनिक ढाँचे को सुधारने के लिए 'व्यक्ति' (Man), जोकि प्रशामन की प्रेरणा शक्ति है, पर ध्यान देना अत्यावश्यक है।

प्रशासनिक सुधार के लिए समय-समय पर अनेक महत्वपूर्ण अध्ययन किए गये हैं। ये अध्ययन व्यक्तिगत रूप से विद्वानों या सरकार द्वारा किए गये हैं। हाल ही में इस प्रकार के अध्ययन सरकारी क्षेत्र की अपेक्षा निजी औद्योगिक व व्यापारिक क्षेत्र में अधिक लोकप्रिय हुए हैं। बहुत से देशों की सरकारें अपने-अपने प्रशासनिक ढाँचों के विश्लेषणात्मक निरीक्षण के महत्व को स्वीकार कर रही हैं तथा प्रशासन में कार्य कुशलता तथा उत्पादन की समस्याओं का अध्ययन करने के लिए बहुत से अभिकरण स्थापित किए गये हैं।

### वैज्ञानिक प्रबन्ध (Scientific Management)

प्रशासनिक सुधार के किमी भी अध्ययन में अमेरीका के फ्रेडरिक टेलर (Frederick W Taylor) का नाम महत्वपूर्ण स्थान रखता है। उसने १९११ में प्रकाशित अपनी पुस्तक "वैज्ञानिक प्रबन्ध के सिद्धान्त" में अपने विचारों का प्रतिपादन किया था। उसने अपने अध्ययन का प्रारम्भ एक छोटे कारखाने (Shop) की समस्याओं के निरीक्षण में किया। उसने अपव्यय, मालिक तथा कर्मचारियों के पारस्परिक नघर्प, उत्पादन के साधनों के अकार्यकुशल प्रयोग तथा नियोजन के अभाव के कारणों की जाँच की।<sup>1</sup> टेलर ने वैज्ञानिक प्रबन्ध के चार सिद्धान्त प्रतिपादित किए

- (अ) पुराने घिने-पिटे तरीकों के स्थान पर 'विज्ञान' का विकास,
- (ब) कर्मचारियों का वैज्ञानिक चुनाव तथा उनका प्रगतिशील प्रशिक्षण एवं विकास,
- (ग) वैज्ञानिक तरीके से चुने हुए कर्मचारियों तथा 'विज्ञान' में निष्ठावानों का नाना तथा
- (द) प्रबन्धकर्त्ताओं तथा कर्मचारियों में कार्य का लगभग समान विभाजन।<sup>2</sup>

1 For further studies on Taylor refer to H F Merrill (Ed), *Classes in Management*, N.Y. American Management Association, 1960, A Lepawshy *Principles of Management*, N.Y. A.A. Knopf, 1955, Harlow S Person, "The Genius of Frederick W. Taylor", *Advanced Management*, 1945, Vol. 10, Page 2

2 Merrill H. F. (Ed) *op cit*, page 94

## सरकार में समय तथा क्रिया का अध्ययन (Time and Motion Studies in Government)

वैज्ञानिक प्रवन्ध के आन्दोलन ने 'समय व क्रिया अध्ययन' नामक एक अन्य आन्दोलन को जन्म दिया है। इस प्रकार के अध्ययन का उद्देश्य वस्तुओं के उत्पादन में समय की लागत को कम करना है। समय अध्ययन का उद्देश्य एक वस्तु के उत्पादन या एक गति विधि के लिए एक अधिकतम समय-सीमा निश्चित करना है। क्रिया अध्ययन का उद्देश्य एक 'कार्य' (Job) के लिए आवश्यक क्रियाओं की शृंखला का अध्ययन करके 'अलाभकारी' या 'गैर-उत्पादक' क्रियाओं का उन्मूलन करना है।<sup>1</sup>

'समय तथा क्रिया' अध्ययन सरकारी विभागों में लोकप्रिय नहीं हो पाये हैं परन्तु इन्हीं से उपजी 'कार्य सरलीकरण' (Work simplification) की प्रक्रियाएँ अब सरकारी क्षेत्र में भी लोक-प्रिय हो रही हैं।<sup>2</sup>

## प्रशासनिक कार्य-प्रणालियों में सुधार (Improvement in Administrative Procedures)

प्रशासन में कार्य कुशलता की वृद्धि के लिए प्रशासनिक कार्य-प्रणालियों में सुधार अत्यन्त आवश्यक है। बहुत सी कार्य-प्रणालियाँ समयानुकूल न रहने के कारण अनुपयोगी साबित हो जाती हैं। किन्तु आदत के कारण प्रशासक-वर्ग उन्हें अक्सर नहीं त्यागता। इसके फलस्वरूप समय का अपव्यय, काम में विलम्ब तथा लालफीताशाही का जन्म होता है।<sup>3</sup> कार्य-प्रणालियों का अविरल निरीक्षण प्रशासनिक सुधार के लिये आवश्यक है। सरकारी कार्य-प्रणालियों में व्यर्थ की पुनरावृत्ति बहुत होती है, औपचारिकताएँ भी उनमें बहुत होती हैं। इसलिए किसी भी लोक-सेवा के कार्य-

1 Refer to Allan H Mogensen, "Time and Motion Study", *Advanced Management*, VI (January—March 1941), page 28

2 For further attempts at such studies refer to the work of late Elton Mayo of Harvard University "Hawthorne Studies" are important in the field of administrative improvement For further details refer to Dwight Waldo (Ed ), *Ideas and Issues in Public Administration*, pages 370—380

3 A writer has put it very well "Perhaps the strongest single impediment to management progress is the dead weight of tradition—the habit of doing things the way they have always been done Habits are powerful and the habitual method may survive simply because we are used to it, not because it is the best method The only way organizations can rid themselves of outmoded procedures, unnecessary operations, and wasteful duplications of efforts is to subject every activity periodically to searching re-examination " F- M Marx (Ed ) *Elements of Public Administration*, page 428

को मन्तोष तथा प्रमत्तता प्रदान कर सके जिससे वे अपने काम को तन-मन-धन से कर सके। ऐसी दशाएँ होने पर उनमें उत्तरदायित्व की भावना भी आयेगी। इस प्रकार प्रशासनिक सुधार का अभिप्राय कार्य-प्रणालियों तथा सगठनात्मक स्वरूप में सुधार लाने मात्र से नहीं हैं। किसी भी देश के प्रशासनिक ढाँचे को सुधारने के लिए 'व्यक्ति' (Man), जोकि प्रशासन की प्रेरणा शक्ति है, पर ध्यान देना अत्यावश्यक है।

प्रशासनिक सुधार के लिए समय-समय पर अनेक महत्वपूर्ण अध्ययन किए गये हैं। ये अध्ययन व्यक्तिगत रूप से विद्वानों या सरकार द्वारा किए गये हैं। हाल ही में इस प्रकार के अध्ययन सरकारी क्षेत्र की अपेक्षा निजी औद्योगिक व व्यापारिक क्षेत्र में अधिक लोकप्रिय हुए हैं। बहुत से देशों की सरकारें अपने-अपने प्रशासनिक ढाँचों के विश्लेषणात्मक निरीक्षण के महत्व को स्वीकार कर रही हैं तथा प्रशासन में कार्य कुशलता तथा उत्पादन की समस्याओं का अध्ययन करने के लिए बहुत से अभिकरण स्थापित किए गये हैं।

### वैज्ञानिक प्रबन्ध (Scientific Management)

प्रशासनिक सुधार के किसी भी अध्ययन में अमेरीका के फ्रेडरिक टेलर (Frederick W Taylor) का नाम महत्वपूर्ण स्थान रखता है। उसने १९११ में प्रकाशित अपनी पुस्तक "वैज्ञानिक प्रबन्ध के सिद्धान्त" में अपने विचारों का प्रतिपादन किया था। उसने अपने अध्ययन का प्रारम्भ एक छोटे कारखाने (Shop) की समस्याओं के निरीक्षण से किया। उसने अपव्यय, मालिक तथा कर्मचारियों के पारस्परिक संघर्ष, उत्पादन के साधनों के अकार्यकुशल प्रयोग तथा नियोजन के अभाव के कारणों की जाँच की।<sup>1</sup> टेलर ने वैज्ञानिक प्रबन्ध के चार सिद्धान्त प्रतिपादित किए

- (अ) पुराने घिसे-पिटे तरीकों के स्थान पर 'विज्ञान' का विकास ;
- (ब) कर्मचारियों का वैज्ञानिक चुनाव तथा उनका प्रगतिशील प्रशिक्षण एवं विकास ,
- (ग) वैज्ञानिक तरीके से चुने हुए कर्मचारियों तथा 'विज्ञान' में निकटता लाना , तथा
- (द) प्रबन्धकर्त्ताओं तथा कर्मचारियों में कार्य का लगभग समान विभाजन।<sup>2</sup>

1 For further studies on Taylor refer to H F Merrill (Ed ), *Classes in Management*, N Y , American Management Association, 1960 , A Lepawshy *Administration* N Y , A A Knopf, 1955, Harlow S, Person, "The Genius of Frederick W Taylor", *Advanced Management*, 1945, Vol, 10, Page 2

2 Merrill H F. (Ed ), *op cit* , page 94

## सरकार में समय तथा क्रिया का अध्ययन (Time and Motion Studies in Government)

वैज्ञानिक प्रवन्ध के आन्दोलन ने 'समय व क्रिया अध्ययन' नामक एक अन्य आन्दोलन को जन्म दिया है। इस प्रकार के अध्ययन का उद्देश्य वस्तुओं के उत्पादन में समय को लागत को कम करना है। समय अध्ययन का उद्देश्य एक वस्तु के उत्पादन या एक गति विधि के लिए एक अधिकतम समय-मीमा निर्दिष्ट करना है। क्रिया अध्ययन का उद्देश्य एक 'कार्य' (Job) के लिए आवश्यक क्रियाओं की श्रृंखला का अध्ययन करके 'अलाभकारी' या 'गैर-उत्पादक' क्रियाओं का उन्मूलन करना है।<sup>1</sup>

'समय तथा क्रिया' अध्ययन सरकारी विभागों में लोकप्रिय नहीं हो पाये हैं परन्तु इन्हीं से उपजी 'कार्य सरलीकरण' (Work simplification) की प्रक्रियाएँ अब सरकारी क्षेत्र में भी लोक-प्रिय हो रही हैं।<sup>2</sup>

## प्रशासनिक कार्य-प्रणालियों में सुधार (Improvement in Administrative Procedures)

प्रशासन में कार्य कुशलता की वृद्धि के लिए प्रशासनिक कार्य-प्रणालियों में सुधार अत्यन्त आवश्यक है। बहुत सी कार्य-प्रणालियाँ समयानुकूल न रहने के कारण अनुपयोगी साबित हो जाती हैं। किन्तु आदत के कारण प्रशासक-वर्ग उन्हें अक्सर नहीं त्यागता। इसके फलस्वरूप समय का अपव्यय, काम में विलम्ब तथा लालफीताशाही का जन्म होता है।<sup>3</sup> कार्य-प्रणालियों का अविरल निरीक्षण प्रशासनिक सुधार के लिये आवश्यक है। सरकारी कार्य-प्रणालियों में व्यर्थ की पुनरावृत्ति बहुत होती है, औपचारिकताएँ भी उनमें बहुत होती हैं। इसलिए किसी भी लोक-सेवा के कार्य-

1 Refer to Allan H Mogensen, "Time and Motion Study", *Advanced Management*, VI (January—March 1941), page 28

2 For further attempts at such studies refer to the work of late Elton Mayo of Harvard University "Hawthorne Studies" are important in the field of administrative improvement For further details refer to Dwight Waldo (Ed ), *Ideas and Issues in Public Administration*, pages 370—380

3 A writer has put it very well "Perhaps the strongest single impediment to management progress is the dead weight of tradition—the habit of doing things the way they have always been done Habits are powerful and the habitual method may survive simply because we are used to it, not because it is the best method The only way organizations can rid themselves of outmoded procedures, unnecessary operations, and wasteful duplications of efforts is to subject every activity periodically to searching re-examination " F- M Marx (Ed) *Elements of Public Administration*, page 428

को सन्तोष तथा प्रमत्तता प्रदान कर सके जिससे वे अपने काम को तन-मन-धन से कर सकें। ऐसी दशाएँ होने पर उनमें उत्तरदायित्व की भावना भी आयेगी। इस प्रकार प्रशासनिक सुधार का अभिप्राय कार्य-प्रणालियों तथा सगठनात्मक स्वरूप में सुधार लाने मात्र से नहीं हैं। किसी भी देश के प्रशासनिक ढाँचे को सुधारने के लिए 'व्यक्ति' (Man), जोकि प्रशामन की प्रेरणा शक्ति है, पर ध्यान देना अत्यावश्यक है।

प्रशासनिक सुधार के लिए समय-समय पर अनेक महत्वपूर्ण अध्ययन किए गये हैं। ये अध्ययन व्यक्तिगत रूप से विद्वानों या सरकार द्वारा किए गये हैं। हाल ही में इस प्रकार के अध्ययन सरकारी क्षेत्र की अपेक्षा निजी औद्योगिक व व्यापारिक क्षेत्र में अधिक लोकप्रिय हुए हैं। बहुत से देशों की सरकारें अपने-अपने प्रशासनिक ढाँचों के विश्लेषणात्मक निरीक्षण के महत्व को स्वीकार कर रही हैं तथा प्रशासन में कार्य कुशलता तथा उत्पादन की समस्याओं का अध्ययन करने के लिए बहुत से अभिकरण स्थापित किए गये हैं।

### वैज्ञानिक प्रबन्ध (Scientific Management)

प्रशामनिक सुधार के किसी भी अध्ययन में अमेरीका के फ्रेडरिक टेलर (Frederick W Taylor) का नाम महत्वपूर्ण स्थान रखता है। उसने १९११ में प्रकाशित अपनी पुस्तक "वैज्ञानिक प्रबन्ध के सिद्धान्त" में अपने विचारों का प्रतिपादन किया था। उसने अपने अध्ययन का प्रारम्भ एक छोटे कारखाने (Shop) की समस्याओं के निरीक्षण से किया। उसने अपव्यय, मालिक तथा कर्मचारियों के पारस्परिक मर्षण, उत्पादन के साधनों के अकार्यकुशल प्रयोग तथा नियोजन के अभाव के कारणों की जाँच की।<sup>1</sup> टेलर ने वैज्ञानिक प्रबन्ध के चार सिद्धान्त प्रतिपादित किए

- (अ) पुराने घिसे-पिटे तरीकों के स्थान पर 'विज्ञान' का विकास,
- (ब) कर्मचारियों का वैज्ञानिक चुनाव तथा उनका प्रगतिशील प्रशिक्षण एवं विकास,
- (ग) वैज्ञानिक तरीके से चुने हुए कर्मचारियों तथा 'विज्ञान' में निकटता लाना तथा
- (द) प्रबन्धकर्त्ताओं तथा कर्मचारियों में कार्य का लगभग समान विभाजन।<sup>2</sup>

1 For further studies on Taylor refer to H F Merrill (Ed), *Classes in Management*, N Y American Management Association, 1960, A Lepawshy *Administration*, N Y, A A Knopf, 1955, Harlow S Person "The Genius of Frederick W Taylor", *Advanced Management*, 1945, Vol, 10, Page 2

2 Merrill, H F (Ed), *op cit*, page 94

## सरकार में समय तथा क्रिया का अध्ययन (Time and Motion Studies in Government)

वैज्ञानिक प्रवृत्ति के आन्दोलन ने 'समय व क्रिया अध्ययन' नामक एक अन्य आन्दोलन को जन्म दिया है। इस प्रकार के अध्ययन का उद्देश्य वस्तुओं के उत्पादन में समय की लागत को कम करना है। समय अध्ययन का उद्देश्य एक वस्तु के उत्पादन या एक गति विधि के लिए एक अधिकतम समय-सीमा निश्चित करना है। क्रिया अध्ययन का उद्देश्य एक 'कार्य' (Job) के लिए आवश्यक क्रियाओं की श्रृंखला का अध्ययन करके 'अलाभकारी' या 'गैर-उत्पादक' क्रियाओं का उन्मूलन करना है।<sup>1</sup>

'समय तथा क्रिया' अध्ययन सरकारी विभागों में लोकप्रिय नहीं हो पाये हैं परन्तु इन्हीं से उपजी 'कार्य सरलीकरण' (Work simplification) की प्रक्रियाएँ अब सरकारी क्षेत्र में भी लोक-प्रिय हो रही हैं।<sup>2</sup>

## प्रशासनिक कार्य-प्रणालियों में सुधार (Improvement in Administrative Procedures)

प्रशासन में कार्य कुशलता की वृद्धि के लिए प्रशासनिक कार्य-प्रणालियों में सुधार अत्यन्त आवश्यक है। बहुत सी कार्य-प्रणालियाँ समयानुकूल न रहने के कारण अनुपयोगी साबित हो जाती हैं। किन्तु आदत के कारण प्रशासक-वर्ग उन्हें अक्सर नहीं त्यागता। इसके फलस्वरूप समय का अपव्यय, काम में विलम्ब तथा लालफीताशाही का जन्म होता है।<sup>3</sup> कार्य-प्रणालियों का अचिरल निरीक्षण प्रशासनिक सुधार के लिये आवश्यक है। सरकारी कार्य-प्रणालियों में व्यर्थ की पुनरावृत्ति बहुत होती है, औपचारिकताएँ भी उनमें बहुत होती हैं। इसलिए किसी भी लोक-सेवा के कार्य-

1 Refer to Allan H Mogensen, "Time and Motion Study", *Advanced Management*, VI (January—March 1941), page 28

2 For further attempts at such studies refer to the work of late Elton Mayo of Harvard University "Hawthorne Studies" are important in the field of administrative improvement For further details refer to Dwight Waldo (Ed ), *Ideas and Issues in Public Administration*, pages 370—380

3 A writer has put it very well "Perhaps the strongest single impediment to management progress is the dead weight of tradition—the habit of doing things the way they have always been done Habits are powerful and the habitual method may survive simply because we are used to it, not because it is the best method The only way organizations can rid themselves of outmoded procedures, unnecessary operations, and wasteful duplications of efforts is to subject every activity periodically to searching re-examination " F- M Marx (Ed ) *Elements of Public Administration*, page 428

स्तर में सुधार तथा उसकी लागत में कमी सरकारी विभागों की कार्य-प्रणालियों के सरलीकरण पर निर्भर करती है ।

किपलिंग के शब्दों में कार्य-प्रणालियों का विश्लेषण करने वाले व्यक्ति को छ प्रश्नों को अपने सम्मुख रखना पड़ता है क्या-क्या गतिविधियाँ संचालित हो रही हैं ? ये कदम क्यों वाञ्छनीय हैं ? इस काम को कहाँ किया जाना चाहिए ? इसको कब प्रारम्भ करना चाहिए ? इसको किसे करना चाहिए ? इसको किस प्रकार करना चाहिए ?<sup>1</sup> इन प्रश्नों के उत्तर सर्वेक्षणों (Surveys), प्रश्नावलियों (Questionnaires) तथा व्यक्तिगत भेंटों (Interviews) से प्राप्त किये जा सकते हैं । कार्य का सरलीकरण कर्मचारियों में कार्य के उचित विभाजन पर निर्भर करता है । अगर कार्य-विभाजन अनुचित तथा अवैज्ञानिक है और एक ही काम अनेक व्यक्तियों को करना पड़ रहा है तो इसके परिणामस्वरूप कर्मचारियों द्वारा काम का एक दूसरे पर टालना बढ़ जायेगा तथा उनका उत्तरदायित्व निश्चित करना कठिन हो जायेगा । कार्य-कुशलता लाने के लिए निम्न बातों पर ध्यान देकर अध्ययन न करना आवश्यक है (अ) प्रशामन में फाइलें कैसे एक स्थान से दूसरे स्थान पर पहुँचती हैं ? (ब) देख-रेख (Supervision) की तकनीक तथा तरीका क्या है ; (स) कार्य के प्रवाह (Flow) में कितने तथा कौन-कौन से चरण निहित हैं ? (द) कार्यालय में यन्त्र-उपकरण तथा अन्य सामान लगाने का नमूना क्या है ? क्या कर्मचारियों में उचित कार्य वितरण है ? इस प्रकार कार्य-प्रणालियों का विश्लेषण करने वाले व्यक्ति को एक प्रशासनिक संगठन के काम करने के सम्पूर्ण ढग का विस्तार, गहनता तथा बारीकी से अध्ययन करना पड़ता है । तभी वह प्रशासनिक सुधार के लिये उपयोगी सुझाव दे सकता है ।

अभीकरणों के प्रवन्ध में सुधार के लिए बहुत से तकनीकी तरीकों का प्रयोग किया जाता है । इनमें महत्वपूर्ण हैं , (अ) सर्वेक्षण, (ब) कार्य-वितरण चाटें, (स) कार्य मापन (Work measurement), (द) प्रश्नावलियाँ, तथा (ढ) व्यक्तिगत भेंट ।

एक प्रशासनिक संगठन के सर्वेक्षण में सम्बन्धित समस्याओं के बारे में सभी उपलब्ध तथ्य एकत्रित किये जाते हैं । ये तथ्य भेंटों, पर्यवेक्षणों (Observations) या कार्यालयों की फाइलों, अधिकारी-दायित्वों का वर्णन करने वाली विभागीय पुस्तिकाओं तथा अन्य लिखित प्रपत्रों के अध्ययन द्वारा इकट्ठे किये जा सकते हैं । ये तथ्य तब तक संचालित तथा वर्गीकृत किये जाते हैं तथा इस प्रकार प्राप्त होने वाली नई जानकारी, निष्कर्षों तथा निष्कारियों के विषय में एक प्रनिवेदन तैयार किया जाता

1 Also refer to Marshall E. Dimock, 'Administrative Standards for Improving Naturalization Procedure,' 37 American Political Science Review 51 February 1943 Also refer to *Governmental Administration* by James C. Charlesworth, N. Y., Harper Brothers, 1951, Chapters XVIII and XIX, pages 409-436

है। तब वह सम्बन्धित अधिकारियों को समर्पित किया जाता है। इसके बाद सर्वेक्षण कार्य के क्रियान्वन की भी जाँच की जाती है। इसका उद्देश्य यह पता लगाना होता है कि सर्वेक्षण की सिफारिशों पर क्या कदम उठाये गये हैं। कार्य-वितरण चार्ट का उद्देश्य एक प्रशासनिक इकाई के कर्मचारियों के सामूहिक तथा व्यक्तिगत कार्य का स्पष्ट चित्र प्रस्तुत करना होता है। कार्य-विभाजन तथा कर्मचारियों के व्यक्तिगत योगदान का अध्ययन करने का उद्देश्य यह पता लगाना होता है कि कार्य-वितरण में कोई दोष तो नहीं है।

कार्य सुधार में इस्तेमाल की जाने वाली एक अन्य तकनीकी विधि का उद्देश्य कार्य उत्पादन तथा प्रयुक्त जनशक्ति (Man-power) के मध्य कुछ मापदण्डों (Standards) को स्थापित करना होता है। इसी को कार्यमापन की विधि कहते हैं। प्रयुक्त जन-शक्ति को दृष्टिगत रखकर कार्य उत्पादन का मापन (Measurement) किया जाता है। प्रशासन में कार्य-कुशलता के मापन की यह एक अच्छी तकनीक है।<sup>1</sup>

सारांश में, पिछले कुछ वर्षों में प्रशासनिक सुधार के कार्य में सर्वत्र रुचि जागृत हुई है। प्रशासनिक कार्य-प्रणालियों के अध्ययन के लिए वैज्ञानिक विधियाँ विकसित की जा रही हैं। किन्तु प्रशासनिक सुधार की एक तकनीक हर स्थिति में लाभप्रद सिद्ध नहीं होती। ऐसी विधियों के प्रयोग में सावधानी आवश्यक है तथा अध्ययन के परिणामों की परीक्षा तथा पुनर्परीक्षा जारी रहनी चाहिये।

## संगठन तथा प्रणालियाँ (Organisation and Methods)

किसी भी प्रशासकीय संगठन को, कुशल बनने के लिए, अपने सभी उपलब्ध साधनों का पूर्णरूप से उपयोग करना चाहिए और जहाँ तक भी सम्भव हो सके मानवीय प्रयत्न तथा शक्ति का किसी भी प्रकार का अपव्यय (Waste) तथा नुकसान नहीं होना चाहिए। सरकारी विभागों (Government Departments) के विरुद्ध की जाने वाली सामान्य आलोचनाएँ (Criticisms) ये हैं। लालफीताशाही (Red tapism) का प्रचलन, काम में देरी व कार्य-कुशलता एवं दक्षता का अभाव आदि। प्रशासन के अनेक कार्यक्रम तथा नीतियाँ विभागों के संचालन में कार्य-विधि सम्बन्धी दोषों के कारण धरी की धरी रह जाती हैं। अतः विभागीय कामों के संचालन की

1 For further details refer to John D Millett, *Management in the Public Service* Chapter XI, Management Improvement, pages 253—276, Louis A Allen *Management and Organization* N Y, Mc Graw-Hill Book Co, 1958, Chapter 17, Changing the Organization Structure, pages 273—307, Morstein Marx (Ed), *Elements of Public Administration*, Chapter 20, Administrative Self-improvement, pages 448—477, Dimock, Dimock and Koenig, *Public Administration*, Chapter 25, Administrative Control, pages 425—445

कार्य-विधि (Procedure) में सुधार होना चाहिए जिससे कि प्रशासन के कार्यों में गति तथा कुशलता लाई जा सके।

संगठन तथा प्रणाली का कार्य (Organization and methods work) चालित सेवाओं की कार्य-विधियों में सुधार का प्रयत्न करता है। संगठन तथा प्रणाली के कार्य को यह देखना होता है कि संगठन में मनुष्यों तथा सामग्रियों का समुचित उपयोग किया जा रहा है या नहीं। ओ० तथा एम० (O and M) प्रशासकीय ढाँचे का विश्लेषण करता है, कार्य-विधि सम्बन्धी दोषों व त्रुटियों का पता लगाता है और उनको दूर करने के लिए उपायों अथवा साधनों का सुझाव देता है। ओ० तथा एम० कार्यकर्त्ता (O and M workers) प्रशासकीय विश्लेषक (Analysts) होते हैं जिनका कार्य संगठन का अध्ययन करना तथा देरी और उत्पादकता व कार्य-कुशलता की कमी के कारणों की ओर संकेत करना होता है। ओ० तथा एम० को उपलब्ध कार्मिक वर्ग (Personnel) के सर्वोत्तम उपयोग के लिए उपायों का सुझाव देना होता है। ओ० तथा एम० का सरकार की सामान्य नीतियों से कोई सम्बन्ध नहीं होता। इसका सम्बन्ध तो उन उपायों तथा साधनों से होता है जिनके द्वारा सरकारी काम-काज कम लागत तथा कम श्रम (Labour) लगाकर सम्पन्न हो सके। अनुमानों पर ब्रिटिश प्रवर समिति (१९४७) (British Select Committee on Estimates) के शब्दों में, “मिविल सेवा में ओ० तथा एम० का उद्देश्य सरकार के शासन-तन्त्र के संचालन में अधिकतम दक्षता लाना तथा संगठन की वैज्ञानिक प्रणालियों के निपुण उपयोग के द्वारा लागत तथा श्रम (Cost and labour) में कमी करना है।” ओ० तथा एम० पूर्णतया परामर्शदात्री प्रकृति का होता है। विभागीय प्रमुख द्वारा इसकी मलाह स्वीकार की भी जा सकती है और नहीं भी।

### भारत सरकार में संगठन तथा प्रणाली (ओ० तथा एम०) (O & M in the Government of India) :

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात्, भारत के प्रशासन-तन्त्र पर कल्याणकारी राज्य (Welfare State) की पेंगीदी समस्याओं से निपटने का भार आ पड़ा। भारत को अपनी बढ़ती हुई जनसंख्या के रहन-सहन के स्तर (Standard of living) में सुधार के विशाल ख़ाज में जगना पड़ा है। अतः आवश्यकता इस बात की है कि प्रशासन तन्त्र को आर्थिक नियोजन (Economic planning) के कारण उत्पन्न होने वाली नवीन आवश्यकताओं के अनुरूप बना ले। प्रशासनिक कार्य-कुशलता अथवा दक्षता (Administrative efficiency) आज की मदमें दही आवश्यक मांग है। सन् १९६६ में, श्री एन० गोपाल इंदरानी आर्यनगर ने ‘सरकार की मशीनरी के पुनर्गठन’ (Reorganisation of the Machinery of Government) पर अपने प्रतिवेदन (Report) में केन्द्र (Centre) में ‘संगठन तथा प्रणाली मंत्रालय’ (O and M Division) के निर्माण की दलील दी। उन्होंने लिखा कि “सरकार का जिन समस्याओं का सामना करना पड़ता है वे स्थिर तथा अपरिवर्तनीय नहीं हैं। आगे तो

उनमें भूतकाल से भी अधिक तेजी में परिवर्तन होने की सम्भावनाय हैं, अतः प्रशासन के संगठन तथा प्रणालियों में भी तदनुकूल परिवर्तन करने ही पड़ेंगे।" श्री ए० डी० गोरवाला और पाल एच० एपिलवी ने भी भारत में संगठन तथा प्रणाली (O and M) के निर्माण का सुझाव दिया। प्रथम पंचवर्षीय योजना में इसको काफी महत्व दिया गया। प्रथम पंचवर्षीय योजना में यह व्यवस्था की गई कि ओ० तथा एम० निम्नलिखित समस्याओं में अपना सम्बन्ध रखेगा—

(१) यह कार्यालयों की कार्यविधियों (Procedures) का अध्ययन करेगा और उनके सरलीकरण (Simplification) के लिए उपायों के सुझाव देगा। (२) यह कार्य होने वाली देरियों को दूर करने के लिए उपाय सुभायेगा। (३) यह अभिलेखों (Records) को सुरक्षित रखने की प्रणाली में सुधार करने के लिए सुझाव देगा। (४) यह फाइलों के आवागमन की प्रणाली का अध्ययन करेगा। (५) यह उपयुक्त स्तरों (Appropriate levels) पर अधिकाधिक सत्ता एवं उत्तरदायित्व के हस्तान्तरण के लिये उपाय सुभायेगा।<sup>1</sup>

### कार्यक्रम की रूपरेखा<sup>3</sup>

#### (Outline of Programme)

संगठन तथा प्रणाली सभाग (O and M Division) के निम्नलिखित उद्देश्य हैं—

(१) सरकार की सभी शाखाओं में प्रशासनिक कार्य-क्षमता की वृद्धि करने के लिए सूत्रबद्ध प्रयत्न करना और उसे कायम रखना।

(२) कार्य-क्षमता लाने के लिए अन्य किसी भी यन्त्र के ही समान, सरकारी शासनयन्त्र की ठीक प्रकार से रचना होनी चाहिए तथा उसे समुचित गति में कार्य करना चाहिए। गतिशील तथा विकासोन्मुख परिस्थितियों में कार्य-कुशलता कायम रखने के लिए आवश्यक है कि यन्त्र की बार-बार जाँच-पड़ताल की जाए, उसकी पूर्णतः सफाई की जाए और यदि आवश्यक हो तो उसकी संरचना अथवा पुनः रचना भी की जाए। कल्याणकारी राज्य के विचार की दिशा में आगे बढ़ने की स्थिति में तो ऐसी सावधानी तथा जागरूकता अत्यन्त आवश्यक है।

(३) प्रशासनिक व्यवहार में, यह सभाग किये जाने वाले कार्य की प्रकृति तथा मात्रा, कार्य की गति (Speed) तथा कोटि (Quality) की ओर तथा अनेक ऐसे तत्वों की ओर, जो कि इनको प्रभावित करते हैं, निरन्तर ध्यान दिये जाने की माँग करता है, जैसे कि निर्णय अथवा कार्य के लिए उत्तरदायी व्यक्तियों की संख्या, किस्म तथा उनके पारस्परिक सम्बन्ध, कार्य का प्रवाह, कार्य का भार, कार्यविधियों का सरलीकरण तथा वैज्ञानिकीकरण, समय व श्रम बचाने वाली तकनीकें (Techniques) तथा संगठन आदि।

1 P 35

2 प्रथम पंचवर्षीय योजना, पृष्ठ १२२-१२३

3 Outline Programme and Circulars etc issued during 1954-55, pp c 1-2

(४) केन्द्र सरकार जैसे विशाल तथा विविध सगठन में, इस दिशा में मुख्य प्रयत्न सगठन के सभी अंगों को ही करना होगा। इष्टतम कार्य-कुशलता (Optimum efficiency) तब तक नहीं लाई जा सकती अथवा कायम नहीं रखी जा सकती जब तक कि प्रत्येक मन्त्रालय (Ministry), विभाग (Department) तथा चालित अभिकरण (Operating agency) अपनी निजी 'सगठन तथा प्रणाली की इकाई (O and M Unit) की व्यवस्था करने के लिए पर्याप्त रुचि तथा आन्तरिक क्षमता का निर्माण कर ले। 'केन्द्रीय सगठन तथा प्रणाली सभाग' का मुख्य कार्य तो यह होगा कि वह उन्हें नेतृत्व प्रदान करे, आगे बढ़ाये और सरकारी प्रयत्न द्वारा, ओ० तथा एम० कार्य में सूचना, अनुभव तथा क्षमता के एक सामान्य कोष का निर्माण करे।

(५) अतः प्रारम्भ में, प्रत्येक मन्त्रालय तथा विभाग से यह कहा जाएगा कि यह अपने निजी 'स्थापना व ओ० तथा एम० कार्य' (Establishment and O and M Work) का भार सभालने के लिए एक अधिकारी नियुक्त करे (जो कि मुख्यतः उपसचिव के स्तर का होना चाहिए)। ये अधिकारी परस्पर एक-दूसरे के और 'सगठन तथा प्रणाली सभाग' के निर्देशक (Director) के निकट सम्पर्क में रखे जायेंगे। साथ ही साथ एक अध्ययन मण्डली (Study group) तथा प्रगतिशील एवं आयोजनावद्ध क्रियाओं अथवा कार्यवाहियों को सम्पन्न करने के लिए एक कार्य-साधक दल का निर्माण करेंगे। प्रत्येक क्रिया के निश्चित तथा सीमित उद्देश्य होंगे। इस प्रकार की जाने वाली क्रियाओं अथवा कार्यवाहियों की सम्पूर्ण शृंखला 'ओ० तथा एम० कार्य' में केवल प्रशिक्षण ही प्रदान नहीं करेगी अपितु उससे कार्य-कुशलता लाने की दिशा में ठोस प्रगति भी होगी।

(६) प्रथम कार्यवाही के रूप में प्रत्येक 'ओ० तथा एम० अधिकारी' से कहा जायेगा कि वह अपने निजी मन्त्रालय/विभाग में अनुभाग (Section) छांट ले और कार्य-सम्पादन की गति तथा कोटि (Quality) में दोषों की छानबीन करने के लिये उसका पूर्ण रूप से निरीक्षण करे। फिर प्रत्येक अधिकारी अपने-अपने निरीक्षण सम्बन्धी विचारों का विवरण सम्पूर्ण मण्डली के पास भेजेगा। इस प्रकार सूचनाओं के आदान-प्रदान के फलस्वरूप पहले निरीक्षण में निगाह से चूक जाने वाले दोष भी अच्छी प्रकार प्रकाश में आ जायेंगे।

(७) यह हो सकता है कि कार्य-सम्पादन तथा उसकी गति में पाये जाने वाले अनेक दोष प्रचलित सगठन तथा कार्यविधियों (Procedures) की कमियों के कारण न हो बल्कि केवल सम्बन्धित कर्मचारियों की इस असफलता के कारण हो कि उन्होंने कार्य उस प्रकार नहीं किया जिस प्रकार कि वह होना चाहिए था। ओ० तथा एम० अधिकारी प्रचलित सगठन तथा कार्यविधि में कोई नाटकीय परिवर्तन किये बिना सर्वप्रथम कार्य-सम्पादन की गति में सुधार करने के लिये उपाय तथा साधनों के सुझाव देंगे। इन सुझावों पर मण्डली (Group) द्वारा भी विचार-विमर्श

किया जायेगा। फिर जो सुझाव 'संगठन तथा प्रणाली सभाग' (O and M Division) द्वारा अनुमोदित कर दिये जायेंगे उन्हें उन अनुभागों (Sections) में, जिनमें कि सर्वप्रथम दोष पाये गये थे, मार्गदर्शक प्रायोजनाओं (Pilot projects) के रूप में लागू कर दिया जायेगा। बाद में, उनके परिणामों पर फिर विचार किया जायेगा और फलीभूत सिद्ध होने वाले सुझावों को वैसे ही दोषों से युक्त अन्य अनुभागों तथा शाखाओं में लागू कर दिया जायेगा।

(८) इस कार्यवाही के बीच प्रत्येक 'ओ० तथा एम० अधिकारी' (O and M Officer) आने तथा जाने वाली अन्तर्विभागीय निर्देशों अथवा हवालों (References) की गणना तथा सूक्ष्म-परीक्षण करेगा। इससे सभी सम्बन्धित अधिकारियों को उन देरियों का ज्ञान होगा जोकि वर्तमान में आवश्यकता से अधिक तथा व्यर्थ के हवालों के आवागमन के कारण उत्पन्न होती हैं।

(९) पृथक्-पृथक् अनुभागों (Sections) की कार्य-प्रणाली के अध्ययन से, ओ० तथा एम० अधिकारी को सम्पूर्ण रूप में मन्त्रालय/विभाग की ही कार्य-प्रणाली का आलोचनात्मक परीक्षण करने का अवसर प्राप्त होगा। इससे कार्य-सम्पादन की गति तथा किस्म में पाये जाने वाले वे दोष प्रकट हो सकते हैं जोकि संगठन तथा उसकी प्रणालियों की कमियों के कारण उत्पन्न हो जाते हैं और विशेषकर, पत्र-व्यवहार की व्यवस्था, फाइलिंग की पद्धति, तथा कागजों का आवागमन आदि के कारण। इससे यह बात भी प्रकाश में आ सकती है कि एकरूपता (Uniformity) के लाभों की प्राप्ति के प्रयत्न में हमने उन लाभों को भी खो दिया जो कि उस समय प्राप्त होते जबकि पृथक्-पृथक् मन्त्रालयों को यह अनुमति दे दी जाती है कि वे अपने-अपने संगठन तथा कार्यविधियों में अपने निजी कार्यों तथा आवश्यकताओं के अनुरूप हेर-फेर कर सकते हैं। ओ० तथा एम० अधिकारियों से यह कहा जायेगा कि वे सुधारात्मक उपायों के सुझाव दें। बाद में फिर मण्डली (Group) तथा ओ० तथा एम० सभाग द्वारा इन पर विचार-विमर्श किया जायेगा और उपयुक्त पाये जाने वाले मार्गदर्शक प्रयोगों को व्यवस्थित कर लिया जायेगा।

(१०) सरकार के संगठन तथा कार्यविधि (Organisation and Procedure) को सम्पूर्ण रूप में प्रभावित करने वाले बड़े-बड़े मसले, जैसे कि उत्तरदायित्व और सत्ता का विस्तार किये बिना समन्वय कायम करना, अन्तर्विभागीय विवादों का निवटारा, और प्रत्येक मन्त्रालय के अन्तर्गत वित्त (Finance), कार्मिक-वर्ग (Personnel) तथा पूर्ति (Supply) के मामलों में आन्तरिक क्षमता तथा सत्ता वृद्धि करना आदि, केन्द्रीय ओ० तथा एम० सभाग (Central O and M Division) द्वारा साथ ही साथ अपने हाथ में लिये जायेंगे।

(११) प्रत्येक स्तर पर ओ० तथा एम० अधिकारियों को संगठन तथा प्रणाली सभाग (O and M Division) के निर्देशक तथा स्टॉफ का पूर्ण सहयोग तथा मार्ग-दर्शन प्राप्त होगा और उनको अपने साथियों के साथ टिप्पणियों (Notes) का मिलान

करने के अनेक अवसर भी प्राप्त होंगे। इसके साथ ही साथ, उन्हें अपने निजी सचिवों (Secretaries) के पूर्ण सहयोग तथा विश्वास (Confidence) की भी आवश्यकता होगी। अधिक कार्य-कुशलता प्राप्त करने का आन्दोलन केवल तभी सफल हो सकता है जबकि उसका संचालन संयुक्त एवं सहकारितापूर्ण प्रयत्नों द्वारा किया जायेगा और सभी मन्त्रालयों (Ministries) में सभी पदक्रम के स्टाफ को सुभाव देने के लिए प्रोत्साहन दिया जायेगा तथा उनको पर्याप्त महत्व भी प्रदान किया जायेगा। जो अधिकारी विशिष्ट योग्यता का प्रदर्शन करेंगे उन्हें चुन लिया जायेगा और उनको ओ० तथा एम० कार्य में और अधिक प्रशिक्षण देने के अवसर प्रदान किये जायेंगे जिससे कि इस क्षेत्र में ज्ञान तथा अनुभव के भण्डार का निर्माण हो सके।

मन्त्रि-परिषद् सचिवालय (Cabinet Secretariat) में मार्च १९५४ में केन्द्रीय संगठन तथा प्रणाली सभाग की स्थापना की गई थी, किन्तु प्रत्येक मन्त्रालय विभाग से यह आशा की गई थी, कि वह स्वयं ही 'संगठन तथा प्रणाली कार्य' (O and M Work) में आन्तरिक क्षमता का विकास करे। केन्द्रीय संगठन तथा प्रणाली सभाग का कार्य तो "इस दिशा में नेतृत्व प्रदान करना, समन्वय कायम करना तथा ज्ञान एवं अनुभव के एक सामान्य कोष का निर्माण करना था।"

### ‘भारत में ‘संगठन तथा प्रणाली’ संगठन’

(Organisation of O & M in India)

संगठन तथा प्रणाली (ओ० तथा एम०) का एक निर्देशक (Director) होता है जो कि भारत सरकार के स्थापना अधिकारी (Establishment Officer) तथा गृह मन्त्रालय (Ministry of Home Affairs) में संयुक्त सचिव (Joint Secretary) के रूप में भी कार्य करता है। निर्देशक की सहायता के लिए एक उप-निर्देशक (Deputy Director) तथा एक अन्य अधिकारी होता है जिसे "निर्देशक का सहायक" (Assistant to the Director) कहा जाता है। निर्देशक मन्त्रालयों के अनौपचारिक (Informal) दौरे करता है और उनमें अपनाई जाने वाली कार्य-विधि का अध्ययन करता है। वह छोटे-मोटे मामलों के सम्बन्ध में तो मौके पर (On the spot) ही परामर्श दे सकता है। संगठन तथा प्रणाली कार्य (O and M Work) विभिन्न मन्त्रालयों तथा विभागों (Departments) में स्थापित की गई 'संगठन तथा प्रणाली इकाइयों' (कोष्ठों) (O and M Units cells) द्वारा संचालित किया जाता है। 'संगठन तथा प्रणाली इकाई' उप-सचिव (Deputy Secretary) के पदक्रम के एक अधिकारी के कार्यभार के अन्तर्गत अपना काम करती है। यह अधिकारी अपने अन्य कर्तव्यों के साथ ही साथ ओ० तथा एम० अधिकारी के रूप में भी कार्य करता है। सन् १९५७-५८ के अन्त तक ओ० तथा एम० कोष्ठों (O and M Cells) की संख्या बढ़कर ६० तक पहुँच गई थी। सन् १९५७ में कुछ ऐसी विशिष्ट समस्याओं की जांच पड़ताल करने के लिए, जिनकी पेचीदगियों के कारण

उनके विस्तृत परीक्षण की आवश्यकता थी, एक विशेष कार्याधिकारी (Officer on special duty) की नियुक्ति की गई थी। मगठन तथा प्रणाली सभाग का निर्देशक समय-समय पर विभिन्न मन्त्रालयों अथवा विभागों के ओ० तथा एम० अधिकारियों की संयुक्त बैठकों (Meetings) का आयोजन करके उनके साथ विचारों तथा अनुभवों का आदान-प्रदान करता है। ओ० तथा एम० सभाग का उपनिर्देशक विभिन्न मन्त्रालयों अथवा विभागों के अनौपचारिक दौरे करता है तथा इस बात का पता लगाने के लिए, कि निर्धारित कार्यविधियों का कहाँ तक पालन किया जा रहा है, जहाँ-तहाँ आकस्मिक देखभाल व जाच-पड़ताल करता है और ओ० तथा एम० कार्य में सम्बन्धित अनेक समस्याओं के बारे में परामर्श देता है।

मगठन तथा प्रणाली सभाग ने सन् १९५४-५५ के अपने प्रतिवेदन (Report) में अपने कार्यों की योजना की रूपरेखा बनाई। इसके उद्देश्य ये हैं

(१) सभी सम्बन्धित विभागों, कार्यालयों तथा मन्त्रालयों को उनमें पाई जाने वाली अकुशलताओं तथा उनके सुधार की आवश्यकता एवं क्षेत्र के बारे में मन्त्रित करना।

(२) काम को निवटाने में सम्बन्धित तथ्यों (Facts) का पता लगाना तथा यह देखना है कि वास्तव में गलती क्या है और कहाँ है, काम में देरी होने के कारणों की छानबीन करना और यह देखना कि वे कौन से तत्व हैं जो कि काम में कुशलता व दक्षता लाने में बाधक बनते हैं।

(३) सुधार के लिए समुचित उपाय बताना तथा उन्हें क्रियान्वित करना।

ओ० तथा एम० द्वारा भारत सरकार के कार्यालयों के कार्यों की प्रणालियों का अध्ययन किये जाने से यह प्रकट हुआ कि भारतीय प्रशासन में वास्तविक दोष मगठन के कारण नहीं हैं बल्कि प्रचलित रीतियों के अनुसार समुचित रूप से काम करने में असफल रहने के कारण हैं। इसके प्रथम वार्षिक प्रतिवेदन (Report) में कहा गया कि “सम्पूर्ण रूप में, अमफलता प्रचलित मगठन तथा कार्यविधियों के कारण इतनी नहीं है बल्कि प्रचलित व्यवस्था के अनुसार जिस प्रकार कार्य होना चाहिये उस प्रकार में कार्य करने में सभी के सफल न हो सकने के कारण है।” यह निष्कर्ष किसी एक मन्त्रालय का सम्पूर्ण रूप में परीक्षण करने के उपरान्त नहीं निकाला गया है बल्कि पृथक्-पृथक् प्रत्येक अनुभाग (Section) के उस निरीक्षण द्वारा इस निष्कर्ष पर पहुँच गया है जो कि यह देखने के लिए किया गया था कि प्रचलित कार्यविधि (Existing procedure) का बुद्धिमत्ता तथा परिश्रम के साथ अनुसरण किया जा रहा है या नहीं और कार्य की गति तथा किस्म में पाये जाने वाले दोषों का मूल स्रोत कहाँ है।”<sup>1</sup>

ओ० तथा एम० के अध्ययनो के द्वारा निम्नलिखित महत्वपूर्ण दोष प्रकाश में आये हैं —

(१) निर्धारित कार्यविधि तथा अनुदेशो (Instructions) का पालन न होना ।

(२) नियतकालीन निरीक्षणो का तथा उसके परिणामस्वरूप प्रभावपूर्ण नियन्त्रण का अभाव ।

(६) टाइप करने में तथा केन्द्रीय रजिस्ट्रियो के प्रेषण में देरियाँ तथा पिछड़ा हुआ काम (Arrears) ।

(४) मन्त्रालयो तथा सलग्न कार्यालयो (Attached offices) में टिप्पणी लेखन (Noting) की पुनरावृत्ति तथा कार्यालयो में देरियाँ (Delays) ।

(५) समाप्त किये जाने योग्य अन्तर्विभागीय निर्देश अथवा हवाले ।

(६) समय-सूचियो (Time-schedule) का पालन न होना, यहाँ तक कि वजट अनुमानो जैसे मामलो में भी ।

(७) लेखा कार्यालयो (Accountant offices) में देरियाँ ।

(८) चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियो द्वारा कागजो के ले जाने में देरियाँ ।

(९) चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियो के वेतन क्रम का परिपालन न होना ।

(१०) आवश्यक सुविधाओ, समुचित स्थान तथा उपयुक्त कार्य की दशाओ का अभाव ।

(११) टाइप राइटरो, स्टेशनरी और अन्य सामग्री का अभाव ।

ओ० तथा एम० इन कमियो की ओर सम्बन्धित मन्त्रालयो अथवा विभागो का ध्यान दिलाता है और वे उन्हें दूर करने का प्रयत्न करते हैं ।

### विशिष्ट पुनर्गठन इकाई

(Special Re-organisation Unit) :

सन् १९५२ में एक 'विशिष्ट पुनर्गठन इकाई' की स्थापना की गई थी जिसका कार्य था मन्त्रालयो की कर्मचारी-वर्ग की आवश्यकताओ पर पुनर्विचार करना तथा कार्यकुशलता व मितव्ययता लाने के लिए उनमें आवश्यक परिवर्तनो की सिफारिश करना । जाच पड़ताल के लिए कार्य के अध्ययन की तकनीक अपनाई गई है जिसमें निम्न बातें सम्मिलित हैं—

(क) सगठनात्मक ढाँचे का, सत्ता के हस्तांतरण व नियन्त्रण के क्षेत्र आदि का अध्ययन ।

(ख) कार्यवाहियो का विश्लेषण (Analysis) ।

(ग) जहाँ भी सम्भव हो, काम के सरलीकरण (Simplification) तथा प्रमाणीकरण (Standardization) का कार्यक्रम ।

(घ) कार्य-सम्पादन के स्तरों का विकास और उम्मी के अनुसार कर्मचारी-वर्ग की आवश्यकताओं में वृद्धि। यह इकाई अपना एक अनुसंधान विभाग भी रखती है और ओ० तथा एम० सभाग के घनिष्ठ सहयोग से कार्य करती है।

## निष्कर्ष

### (Conclusion)

भारत में ओ० तथा एम० अभी अपने शैशव में है अतः उसकी प्रभावपूर्णता के विषय में कुछ भी कहना अभी जल्दबाजी करना है। कुछ थोड़े से वर्षों में किसी भी प्रशासकीय यन्त्र का पूर्णतः शुद्धीकरण तथा पुनर्गठन नहीं हो सकता। किन्तु एक तथ्य की ओर अवश्य सकेत किया जा सकता है कि भारत में ओ० तथा एम० अपनी अधिकांश शक्तियों, कार्य की विधियों अथवा प्रणालियों पर ही केन्द्रित करता है और सगठन की ओर कम ध्यान देता है। इसको समस्या के प्रति विस्तृत दृष्टिकोण अपनाना चाहिये और अपने आपको केवल कार्य की प्रणालियों (Methods of work) से ही नहीं बल्कि प्रशासकीय सगठन से भी सम्बन्धित रखना चाहिये। श्री एस० बी० बापत ने ओ० तथा एम० के कार्यों की इन शब्दों में व्याख्या की है। “सामान्य भाषा में इसका उद्देश्य है बुद्धिमत्तापूर्ण तथा आलोचनात्मक दृष्टि से केवल इस बात की ओर ही ध्यान नहीं देना कि क्या किया गया है बल्कि इस पर भी कि यह कैसे किया गया है और समय, श्रम व द्रव्य के रूप में किस कीमत में किया गया है, प्रशासन यन्त्र की रचना तथा इसके कार्य-संचालन की प्रक्रियाओं (Working processes) की ओर भी ध्यान देना, केवल उसके परिणाम की ओर ही नहीं।”<sup>1</sup>

सबसे अधिक महत्वपूर्ण सगठनात्मक मामला, जिस पर भारत में तत्काल ध्यान दिये जाने की आवश्यकता है, सत्ता के सौंपने की समस्या का है। भारतीय प्रशासन ऊपर की ओर भारी है। कोई भी अधिकारी अपने अधीनस्थों (Subordinates) को सत्ता सौंपना नहीं चाहता। अतः यह समझना बड़ा कठिन है कि कोई भी प्रशासन विशेषकर भारतीय प्रशासन, सत्ता तथा उत्तरदायित्व के समुचित हस्तान्तरण अथवा प्रत्यायोजन (Delegation) के बिना कैसे कुशलतापूर्वक कार्य कर सकता है। सगठन तथा प्रणाली सभाग को अपना अधिक से अधिक ध्यान सत्ता के सौंपने तथा लालफीताशाही के दोषों की ओर देना चाहिए जो कि भारत में सबसे बड़ी सगठन तथा कार्यविधि सम्बन्धी बुराईयाँ हैं।<sup>2</sup>

<sup>1</sup> S B Bapat First Director of the Central O & M Division, in Indian Journal of Public Administration, Delhi Vol 1, No 1 Jan—March, 1955, page, 61

<sup>2</sup> Also refer to S B Bapat, “O & M in the Government of India” Indian Journal of Public Administration, New Delhi Jan—March 1955, Annual Reports of O & M Division, S P Aiyar, O & M in the Government of India, Indian Journal of Political Science, Oct Dec, 1959, pp 358-70, A Avasthi ‘A New Perspective for ‘O & M’ The Indian Journal of Public Administration Vol V, N 4 Oct—Dec 1959 pp 427-441

## भारत में नियोजन तथा योजना आयोग (Planning and Planning Commission in India)

आज का युग नियोजन का युग है। नियोजन मनुष्य की सभी गतिविधियों, व्यक्तिगत व सामाजिक, की एक सर्वव्यापी विशेषता है। प्रश्न उठता है नियोजन क्या है? साधारण भाषा में नियोजन का अर्थ है उचित रीति से, सोच-विचार कर पग उठाना। दूसरे शब्दों में इसका अर्थ है यह तय करना कि क्या कार्य किया जाये और कैसे किया जाये। फेयल के अनुसार नियोजन का अर्थ है 'पूर्व दृष्टि' (Pre-vision), इस से अभिप्राय आगे की ओर देखना है जिससे यह स्पष्ट पता चल जाये कि क्या-क्या काम किया जाना है। प्रत्येक वह क्रिया नियोजन क्रिया (Planned activity) कहलाती है जो दूरदर्शिता, विचार-विमर्श तथा उद्देश्यों एवं उनकी प्राप्ति हेतु प्रयुक्त होने वाले साधनों की स्पष्टता पर आधारित हो। नियोजन से आशय किसी भी कार्य को करने से पूर्व निर्णय पर पहुँचना है, वजाय इसके कि काम हो चुकने के बाद पुनर्विचार तथा भूल-सुधार किया जाये।<sup>1</sup> किसी भी सामूहिक क्रिया (Group action) में नियोजन का अर्थ है व्यक्तिगत तथा संयुक्त प्रयत्नों का इस प्रकार बुद्धिमत्ता तथा दूरदर्शिता से निर्देशन तथा नियमन (Regulation) कि जिससे प्राप्त होने वाला सम्पूर्ण प्रतिफल पहले की अपेक्षा अधिक तथा श्रेष्ठ हो। नियोजन भावी कार्यों के लिये एक सुदृढ़ आधार बनाने की प्रक्रिया है। यह इस बात का एक सुव्यवस्थित अध्ययन है कि वर्तमान घटनाओं का भविष्य के लिये क्या महत्व है, भविष्य में किन-किन सामाजिक आवश्यकताओं की पूर्ति करनी होगी तथा वर्तमान समय में भविष्य की समस्याओं को सरल बनाने के लिये क्या-क्या प्रबन्ध किये जा सकते हैं। नियोजन में वर्तमान को दृष्टिगत रखते हुए भविष्य के विषय में सोचना आवश्यक है। दूसरे शब्दों में नियोजन कदम उठाने के लिये आवश्यक तैयारी का नाम है।<sup>2</sup>

1 According to Urwick "Planning is fundamentally an intellectual process, a mental predisposition to do things in an orderly way, to think before acting, and to act in the light of facts rather than of guesses. It is the antithesis of the gambling, the speculative tendency." L. Urwick, *The Elements of Administration*, Harper and Brothers, N. Y., 1943, Page 33

2 M. John D. Mullett observes "Planning is the process of determining the objectives of administrative effort and of devising the means calculated to achieve them, planning is preparation for action. The word 'planning, in (counted)

प्रत्येक ऐसे व्यक्ति को, जो नियोजन कार्य में सलग्न है, बहुत से मोटे-मोटे काम करने पड़ते हैं। नियोजन में प्रथम पग है लक्ष्यो व उद्देश्यों का निर्धारण। किसी अज्ञात वस्तु का नियोजन नहीं किया जा सकता। यदि उद्देश्य या ध्येय ही स्पष्ट नहीं है तो नियोजन किस बात का? इसलिये प्रथम चरण में तो यह तय करना है कि किया क्या जाना है, अन्तिम उद्देश्य तथा लक्ष्य क्या है? जब यह निश्चित हो जाये तो दूसरा चरण आता है। वह यह तय करना है कि निर्धारित लक्ष्यो तथा उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये साधन कौन से प्रयुक्त किये जायें, कार्य किस प्रकार किया जायें। इस प्रश्न का उत्तर खोजने के लिये उपलब्ध साधनो तथा स्रोतो का मूल्यांकन करना पड़ता है। वित्त, मानवीय शक्ति (Man power) तथा निपुणता (Skill) के रूप में उपलब्ध साधनो को दृष्टिगत रखकर काम को कर्मचारी-वर्ग में बाटना होता है। वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये कार्यविधिया तथा प्रक्रियाएँ करनी पड़ती हैं। कर्मचारियों के कर्तव्यों तथा दायित्वो की स्पष्ट परिभाषा करनी पड़ती है। नियोजन की प्रक्रिया लक्ष्यो तथा साधनो के निर्धारण के साथ ही समाप्त नहीं हो जाती। कार्य की प्रगति की जाच तथा उसका मूल्यांकन करता भी आवश्यक है, यह देखने के लिये कि नियोजन से वांछित फल प्राप्त भी हो रहे हैं कि नहीं। अतः प्राप्तियों को मापने के लिये माप करने वाले साधनो (Yard-sticks) का निर्माण तथा विकास करना होता है। इस प्रकार की मापन-क्रिया (Evolution) नियोजन के दोषो, यदि कोई है, की ओर ध्यान अकर्षित करती है तथा गुणात्मक व मात्रात्मक (Qualitative and quantitative) श्रेष्ठता की प्राप्ति के लिये सबको प्रेरित करती है। इसके अतिरिक्त नियोजन सुपरिवर्तनशील, प्रगतिशील तथा परिस्थितियों के अनुकूल ढलने योग्य होना चाहिये। अन्यथा नियोजन का मूल उद्देश्य ही समाप्त हो जायेगा। मूल्यांकन या मापन-क्रिया भावी सशोधनो तथा परिवर्तनो की दिशा निर्धारित करने के लिये आवश्यक है। नियोजन में नये-नये अनुभवो के अनुसार परिवर्तन के लिये स्थान होना चाहिये। इसलिये मूल्यांकन नियोजन प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण चरण है। सेक्लर हडसन (Seckler Hudson) ने सुव्यवस्थित नियोजन के निम्न छ चरण बताये हैं—

(१) यथासम्भव समस्याओं की सोच-विचार कर व्याख्या तथा उनका क्षेत्र निर्धारण ,

---

and of itself is 'neutral', it implies no particular set of goals and no one special type of procedure, dictatorial or otherwise Planning is simply the endeavour to apply foresight to human activity, planning anticipates desired results and prepares the steps necessary for their realization " *Management in the Public Service* page 55, also refer to his another volume *The Process and Organization of Government Planning*, N Y Columbia University Press, 1947 F W Taylor in *The Principles of Scientific Management* (N Y Harper, 1916) refers to the importance of Planning in Management, page 26

(२) समस्याओं से सम्बन्धित समस्त जानकारी की प्राप्ति तथा उसका अध्ययन ,

(३) समस्याओं के निराकरण के लिये उपलब्ध तथा भिन्न-भिन्न विधियों तथा मार्गों का ज्ञान ,

(४) व्यावहारिक गतिविधियों से एक या एक से अधिक मार्गों तथा विधियों का अस्थायी प्रयोग द्वारा परीक्षण ,

(५) अनुभव, अनुसंधान तथा नवीन प्रवृत्तियों के प्रकाश में परिणामों का मूल्यांकन , तथा

(६) समस्याओं एवं परिणामों पर पुनर्विचार तथा, यदि आवश्यक हो तो, पुनर्निर्णय ।<sup>1</sup>

उद्देश्यों का निर्धारण, क्रियान्वन, मूल्यांकन तथा उन पर अनुसंधान इत्यादि इस प्रकार नियोजन के कुछ महत्वपूर्ण अंग हैं ।<sup>2</sup>

नियोजन का उद्देश्य समाप्त हो जायेगा यदि नियोजनकर्त्ता का दृष्टिकोण कठोर तथा कट्टर है । एक अच्छी योजना के लिये सुपरिवर्तनशील तथा खुले मानसिक विचारों की आवश्यकता है । साधारणतया एक अच्छी योजना में निम्नांकित विशेषताएँ होनी चाहिये—

(१) वह सुस्पष्ट उद्देश्यों पर आधारित होनी चाहिए ।

(२) वह सरल होनी चाहिए ।

(३) उसमें कार्यों के समुचित विश्लेषण (Analysis) तथा वर्गीकरण (Classification) की व्यवस्था होनी चाहिए ।

(४) वह लचीली (Flexible) होनी चाहिए ।

(५) वह सन्तुलित होनी चाहिए ।

(६) उसमें नयी सत्ताओं (Authorities) तथा साधनों के प्रयोग से पूर्व उपलब्ध (Available) साधनों के प्रयोग पर बल होना चाहिए ।<sup>3</sup>

### नियोजन के प्रकार (Kinds of Planning)

नियोजन के कई प्रकार होते हैं । एक अन्तर्राष्ट्रीय नियोजन है । इसका सम्बन्ध प्रशुल्को (Tariffs) की कमी, डाक सेवाओं के प्रशासन, युद्ध की रोकथाम तथा विश्व के विभिन्न भौगोलिक क्षेत्रों के सन्तुलित आर्थिक विकास से है । आज के

1 Seckler-Hudson, C *Organisation and Management*, Washington, D C, The American University Press, 1957, page 106

2 Also refer to H S, Person 'Research and Planning as Functions of Administration and Management', *Public Administration Review* (U S A) Vol I, Autumn, 1940, pages 65—73, W Brooke Graves, *Public Administration in a Democratic Society*, (N Y) Heath and Co, 1960, pages 469—489

3 Refer to L Urwick, *op. cit*, Chapter III, 'Planning', pages 26—34

युग में संयुक्त राष्ट्र संघ (U N O) की बहुत सी संस्थाएँ तथा विशिष्ट अभिकरण (Agencies) अन्तर्राष्ट्रीय नियोजन में संलग्न हैं। नियोजन का दूसरा महत्वपूर्ण किन्तु विवादग्रस्त प्रकार **आर्थिक नियोजन** है। आर्थिक विकास के नियोजन में अभिप्राय है राज्य द्वारा राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था का निर्देशन तथा नियमन (Regulation)। उत्पादन की वृद्धि तथा उत्तम वितरण व्यवस्था की आवश्यकताओं को देखते हुये राष्ट्रीय आर्थिक नियोजन आवश्यक हो गया है क्योंकि अनेक क्षेत्रों में द्रुत-गति से आर्थिक विकास तथा धन के श्रेष्ठतर वितरण के लिये राज्य का हस्तक्षेप अब उचित सिद्ध हो गया है। बहुत से राष्ट्र अपने सीमित तथा कठिनता से उपलब्ध होने वाले स्रोतों का अधिकाधिक लाभ उठाने के लिये अब आर्थिक नियोजन का आश्रय ले रहे हैं। एक तीसरे किस्म का नियोजन **नगर नियोजन (City planning)** कहलाता है। यह आजकल सर्वत्र लोकप्रिय हो रहा है। तीव्र विस्तार तथा बढ़ती हुई जनसंख्या को देखते हुए यह आवश्यक हो गया है कि नगरों का सुरुचिपूर्ण तथा स्वस्थ नियोजन हो। इस प्रकार के नियोजन का उद्देश्य शिक्षा, स्वास्थ्य, व्यवसाय तथा मनोरंजन की आवश्यकताओं के अनुकूल नगरों में सड़कों, नालियों, चिकित्सालयों, दफ्तरों, मकानों तथा अन्य सार्वजनिक भवनों का निर्माण करना है।

नियोजन का चौथा प्रकार प्रशासनिक या प्रशासकीय नियोजन है। यह वह साधन है जिसका प्रयोग प्रशासक-वर्ग भावी कार्यक्रमों के निर्माण के लिए पिछले अनुभवों को दृष्टिगत रखते हुए करता है। प्रत्येक सरकारी संगठन में क्रियाओं का समुचित रूप से नियोजन किया जाता है तथा संगठन के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए कार्यविधियों तथा कार्यपद्धतियों का निर्धारण किया जाता है। कोई प्रशासन उस समय तक कार्यकुशल नहीं हो सकता जब तक कि वह अपनी क्रियाओं एवं गतिविधियों का नियोजन नहीं करता। प्रशासकीय नियोजन अनुसंधान तथा तथ्यों की खोज पर आधारित होता है। तथ्यों एवं आकड़ों के संग्रह के पश्चात् कार्यों की योजना तैयार की जाती है तथा उद्देश्यों की पूर्ति के लिये सर्वश्रेष्ठ विधियाँ अपनाई जाती हैं। रॉबर्ट मोसेस (Robert Moses) के अनुसार, “किसी भी प्रशासक की परीक्षा इस बात से होती है कि वह अपने कार्यों के सभी परिणामों पर विचार करता है या नहीं।” नियोजन सभी परिणामों को स्पष्ट कर देता है। निर्धारित उद्देश्यों को दृष्टिगत रखते हुए उन परिणामों का मूल्यांकन किया जा सकता है।

लोक प्रशासन में ‘नीति नियोजन’ तथा ‘कार्यक्रम नियोजन’ में भेद किया जाता है। नीति नियोजन (Policy Planning) में प्रशासनिक गतिविधियों के लिए मोटे रूप में कुछ सामान्य उद्देश्य तथा लक्ष्य निर्धारित कर दिये जाते हैं। लोक प्रशासन की गतिविधियों की विषय वस्तु तथा उनका क्षेत्र नीति नियोजन में निर्धारित किया जाता है। नीति नियोजन का कार्य व्यवस्थापिका तथा मुख्य कार्यपालिका का होता है। निस्सन्देह प्रशासक-वर्ग की नीति निर्धारण में हिस्सा लेता है किन्तु नीति की मोटी-मोटी रूपरेखा राजनीतिज्ञों द्वारा व्यवस्थापिका या कार्यपालिका में निर्धारित

होती है। दूसरी ओर कार्यक्रम नियोजन का अर्थ है निर्धारित नीति के आधार पर क्रियाओं को तय करना। दूसरे शब्दों में कार्यक्रम का अर्थ इस प्रश्न पर ध्यान देना है “सार्वजनिक नीति में निहित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए कौन-कौन से विशिष्ट कदम उठाये जाने चाहियें?”<sup>1</sup> लोक नीति के श्रेष्ठतम क्रियान्वन के लिए प्रशासक-वर्ग को आवश्यक कदमों के विषय में सोचना तथा उनका नियोजन करना पड़ता है।

## भारत में आर्थिक नियोजन (Economic Planning in India)

स्वाधीनता प्राप्ति के पश्चात् भारत की राष्ट्रीय सरकार का प्रथम कार्य देश से निर्धनता तथा विपन्नता की स्थिति दूर करना एवं उन करोड़ों व्यक्तियों का जीवन-स्तर सुधारने के लिए प्रयास करना रहा है जो असहाय जीवन व्यतीत करने के अम्यस्त हो चुके थे। निर्धनता, बेरोजगारी तथा भुखमरी की समस्याओं का सामना करने के लिए आर्थिक नियोजन का मार्ग अपनाया गया है। इससे पूर्व विश्व ने आर्थिक नियोजन को सर्वाधिकारवादी (Totalitarian) देशों की विशेषता के रूप में ही देखा था। साधारणतया लोगों का यह विश्वास था—और यह दुर्भाग्य का विषय था—कि आर्थिक नियोजन में जनता के जीवन का सैनिकरण प्रशासनिक केन्द्रीय-करण तथा व्यक्तिगत स्वाधीनता का अभाव अनिवार्य रूप से निहित है। यह धारणा बन गई थी कि जोर-दबाव तथा बलपूर्वक नियन्त्रण के बिना आर्थिक नियोजन किया ही नहीं जा सकता। लोकतन्त्र, इस धारणा के समर्थकों के अनुसार, इस कार्य के लिए अनुपयुक्त है क्योंकि यह सहमति पर आधारित होता है तथा इसमें तर्क-वितर्क एवं प्रोत्साहन का प्रयोग किया जाता है।

भारत ही विश्व का एक ऐसा महत्वपूर्ण देश है जिसने सर्वप्रथम लोकतन्त्र तथा व्यक्तिगत स्वाधीनता युक्त नियोजन के आधार पर अपनी अर्थ-व्यवस्था के पुन-रुद्धार का बीड़ा उठाया है। यह एक ऐसी चुनौती तथा ऐसा प्रयोग है कि इसकी सफलता-असफलता पर न केवल भारत में बल्कि सम्पूर्ण एशिया तथा अफ्रीका में लोकतन्त्र का भविष्य टिका हुआ है। भारत इस समय लोकतन्त्रीय नियोजन में सलग्न है तथा इसके परिणामों पर ही भारत के आर्थिक सुधार तथा सामाजिक एवं भौतिक पुनर्निर्माण के लिए किये जा रहे प्रयासों की सफलता-असफलता निर्भर है। भारतीय राजनीति के एक विदेशी पर्यवेक्षक के अनुसार “भारत सरकार की आर्थिक योजनाओं की सफलता-असफलता केवल ४० करोड़ व्यक्तियों के लिए ही जीवन-मरण का प्रश्न नहीं है बल्कि यह बात अर्ध-विकसित सप्ताह के प्रत्येक भाग में लोगों के दिमागों में उत्पन्न होने वाले इस प्रश्न के निर्णायक उत्तर के रूप में व्यापक स्तर पर स्वीकार की जायेगी कि क्या तीव्र आर्थिक विकास के एक साधन के रूप में साम्यवाद का कोई व्यावहारिक विकल्प (Alternative) है? भारत इस समय लोकतन्त्रीय

नियोजन के एक ऐसे प्रयोग में सलग्न है जिसका व्यापक भावी महत्व है। अतः जो यह विश्वास करते हैं या भविष्य में जिनके ऐसा विश्वास करने की सम्भावना है कि साम्यवाद ही प्रगति का एकमात्र साधन नहीं है या जो ये सोचते हैं कि तीव्र आर्थिक विकास के लिए साम्यवाद जो कीमत माँगता है वह बहुत अधिक है वे सब भारत की पंचवर्षीय योजनाओं की ओर उतनी ही आशाभरी दृष्टियों में देख रहे हैं जितनी आशा से उनमें से कुछ व्यक्ति युद्धोत्तरकाल की रूसी योजनाओं की ओर देखा करते थे।<sup>1</sup>

भारत में लोकतन्त्र का भविष्य तभी उज्ज्वल होगा जब यहाँ में निर्धनता, बीमारी, अज्ञान तथा निरक्षरता जैसे काले बूढ़े दूर होंगे। लोकतन्त्र को भारत में स्वतन्त्रता, समानता, न्याय तथा आतृत्व के आधार पर एक नये समाज का निर्माण करना है।

भारत में आर्थिक नियोजन के निम्न उद्देश्य हैं—

“मूल उद्देश्य लोकतंत्रीय तथा कल्याणकारी कार्यविधियों द्वारा तीव्र गति से प्रगति करना है।” उपरोक्त मूल उद्देश्य को दृष्टिगत रखकर निम्न मुख्य उद्देश्य निर्धारित किये गये—

(१) राष्ट्रीय आय में इतनी वृद्धि करना जिससे देश का जीवन-स्तर ऊँचा उठ सके।

(२) मूल तथा भारी उद्योगों के विकास पर विशेष बल देते हुए देश का तीव्र गति से औद्योगीकरण,

(३) रोजगार सम्बन्धी सुविधाओं एवं सेवाओं का विस्तार, तथा

(४) आय और धन की विषमताओं का निराकरण तथा आर्थिक शक्ति का पहले से अधिक समान वितरण।

ये सब उद्देश्य परस्पर सम्बद्ध हैं तथा इनकी प्राप्ति एक सन्तुलित ढंग से ही की जा सकती है।

रहन-सहन का निम्न या स्थिर स्तर, बेरोजगारी तथा कम रोजगारी तथा कुछ सीमा तक औसत एवं अधिकतम आमदनियों में अन्तर, ये सब एक कृषि-प्रधान अर्थ-व्यवस्था के आधारभूत अल्प-विकास के लक्षण हैं। तीव्र औद्योगीकरण तथा अर्थ-व्यवस्था को विविधपूर्ण बनाना (Diversification) ऐसी परिस्थितियों में विकास के प्रमुख ध्येय होने चाहिये।<sup>2</sup> तृतीय पंचवर्षीय योजना इस तर्क पर बल देती है। इसके मुख्य उद्देश्य हैं (अ) नियोजित विकास, (ब) समाजवाद की दिशा में प्रगति,

1 A H Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, London, 1959, page 147

2 Approach to the Second Five Year Plan Objects and Techniques, Second Five Year Plan, Government of India—Planning Commission, 1959, page 11

(स) सबको समान अवसर प्रदान करने की व्यवस्था, (द) आर्थिक शक्ति का समान वितरण, (ढ) आमदनियो में तीव्र विषमताओं का उन्मूलन तथा, (य) आर्थिक एवं सामाजिक एकीकरण। योजना में कहा गया है “इस प्रकार स्वाधीनता प्राप्ति के समय से ही भारत के आर्थिक विकास का मार्ग दो प्रमुख उद्देश्यों ने निर्देशित किया है—लोकतन्त्रीय साधनों द्वारा तीव्र गति से विस्तृत होने वाली एवं वैज्ञानिक दृष्टि से प्रगतिशील अर्थ-व्यवस्था का निर्माण तथा एक ऐसी सामाजिक व्यवस्था की स्थापना जो सबके हित के लिए समान अवसरों के प्रबन्ध एवं न्याय पर आधारित हो।”<sup>1</sup>

भारत में आर्थिक नियोजन के उद्देश्यों के अध्ययन के पश्चात् अब योजना निर्माण, उसके क्रियान्वन तथा मूल्यांकन की प्रक्रियाओं का विवेचन लाभप्रद होगा।

## योजना निर्माण (Plan Formulation)

### भारत में योजना आयोग (Planning Commission in India)

१५ मार्च, १९५० को केन्द्रीय मन्त्री परिषद के एक प्रस्ताव में कहा गया था “आवश्यक आर्थिक तत्वों के निष्पक्ष विश्लेषण तथा स्रोतों की सावधानीपूर्ण जाच पर आधारित व्यापक नियोजन अब अनिवार्य हो गया है।” इसी प्रस्ताव के अन्तर्गत भारत में एक नियोजन आयोग की स्थापना की गई जिसे भारत के “स्रोतों का सर्वाधिक प्रभावशाली तथा सन्तुलित उपयोग करने के लिए” योजना निर्माण तथा क्रियान्वन की देख-रेख का दायित्व सौंपा गया। १९४६ में नियोगी समिति ने सिफारिश की थी कि आर्थिक नियोजन के कार्य की प्रकृति ही ऐसी है कि “एक ऐसे एकीकृत, शक्तिशाली तथा मन्त्रि परिषद के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी सगठन की केन्द्र में स्थापना आवश्यक है जो भारत के आर्थिक पुनर्निर्माण के सम्पूर्ण क्षेत्र पर दत्तचित्त होकर स्थायी रूप से कार्य कर सके।”

आयोग ने २८ मार्च १९५० से कार्य करना आरम्भ किया। सौंपे गये दायित्व के अन्तर्गत भारत सरकार के योजना आयोग को निम्नलिखित कार्य सम्पन्न करने हैं

(१) देश के भौतिक, पूंजीगत तथा मानवीय (तकनीकी दृष्टि से कुशल कर्म-चारियों सहित) साधनों का सर्वेक्षण करना और इस बात का पता लगाना कि देश की आवश्यकताओं को देखते हुए यदि इनमें से कुछ साधन कम हैं तो उनमें जैसे वृद्धि की जा सकती है,

(२) देश के समस्त साधनों का प्रभावशाली तथा सन्तुलित उपयोग करने के लिए एक योजना का निर्माण करना,

(३) प्राथमिकताओं (Priorities) का निश्चय करने के पश्चात् योजना के संचालन चरणों (Stages) का निर्धारण करना तथा प्रत्येक चरण के कार्य की पूर्ति के लिए साधनों के उचित बटवारे का सुझाव देना ,

(४) आर्थिक विकास में बाधक बनने वाले कारणों व तत्वों को इंगित करना तथा देश की सामाजिक व राजनीतिक स्थिति को दृष्टिगत रखते हुए ऐसी दशाओं का निर्धारण करना जो योजना के सफल संचालन के लिए आवश्यक हो ,

(५) एक ऐसे प्रशासनिक यन्त्र की प्रकृति का निर्धारण करना जो योजना के सभी क्षेत्रों के प्रत्येक चरण के कार्यक्रमों को सफलतापूर्वक पूरा करने के लिए आवश्यक हो ,

(६) योजना के प्रत्येक चरण के संचालन काल में समय-समय पर उसकी प्रगति का मूल्यांकन करना और ऐसे उपायों एवं नीति सम्बन्धी मशौघों की सिफारिश करना जो ऐसे मूल्यांकन के फलस्वरूप आवश्यक प्रतीत हुए हो , तथा

(७) ऐसी अन्तरिम अथवा सहायक सिफारिशें प्रस्तुत करना जो कि प्रचलित आर्थिक परिस्थितियों, चालू नीतियों, उपायों एवं विकास कार्यक्रमों की दृष्टि से उपयुक्त हो , अथवा वे ऐसी विशिष्ट समस्याओं के सूक्ष्म विवेचन की दृष्टि से उपयुक्त हों, जोकि केन्द्रीय अथवा राज्य सरकारों द्वारा परामर्श के लिए उसको इस लिए सौंपी गई हो कि जिससे वे अपने कर्तव्यों को सुविधा के साथ पूरा कर सकें ।

योजना आयोग एक प्रकार की परामर्शदात्री समिति ही है । १५ मार्च १९५० का वह प्रस्ताव जिसके अन्तर्गत योजना आयोग की स्थापना की गई थी उस सगठन को मुख्यतः परामर्श सम्बन्धी कार्य ही प्रदान करता है

(अ) अपनी सिफारिशों की रचना करते समय योजना आयोग केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के मन्त्रालयों से परामर्श तथा सहयोग करेगा ,

(ब) आयोग अपनी सिफारिशें मन्त्रि-परिषद् को प्रस्तुत करेगा , तथा

(स) इन सिफारिशों पर निर्णय लेना तथा उन्हें क्रियान्वित करना केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों का दायित्व होगा ।”

## योजना आयोग का स्वरूप तथा मन्त्रिपरिषद्

से इसका सम्बन्ध

### (Composition of the Commission and its Relation to the Cabinet)

योजना आयोग की रचना करते समय इस उद्देश्य को सामने रखा गया था कि आयोग, तथा मन्त्रिपरिषद् में निकटतम सम्बन्ध हो । प्रधान मन्त्री आयोग के अध्यक्ष हैं तथा केबिनेट स्तर के तीन अन्य मन्त्रीगण, अर्थात् प्रतिरक्षा मन्त्री, वित्त-मन्त्री तथा नियोजन मन्त्री इसके सदस्य हैं । योजना आयोग में चार या पाँच सदस्य

ऐसे होते हैं जो अपना सम्पूर्ण समय इसी के कार्यों में व्यतीत करते हैं। ये पूर्णकालीन (Whole time) सदस्य कहलाते हैं। पूर्णकालीन सदस्यों को आर्थिक मामलों या प्रशासन के क्षेत्र में अपनी विशिष्ट ख्याति के आधार पर नियुक्त किया जाता है जो तो सदस्यों के लिए कोई औपचारिक योग्यताएँ निर्धारित नहीं की गई हैं। उनकी नियुक्ति करते समय विभिन्न क्षेत्रों में उनके सार्वजनिक कार्यों तथा अनुभव पर विशेष बल दिया जाता है।

आयोग के सभी सदस्य एक निकाय (Body) के रूप में कार्य करते हैं किन्तु सुविधा के लिए प्रत्येक सदस्य को एक या एक से अधिक विषयों का कर्त्तावर्त्ता बना दिया जाता है। वह अपने विषयों में समस्याओं के अध्ययन तथा अनुसन्धान को निर्देशित करता है। पूर्णकालीन सदस्यों में निम्नलिखित महत्वपूर्ण विषय वितरित किये गये हैं

(अ) प्राकृतिक स्रोत (सिंचाई, विद्युत शक्ति, कोयला, तेल इत्यादि), (ब) कृषि तथा सामुदायिक विकास, (स) उद्योग, रेल सेवाएँ, परिवहन तथा संचार। (द) सामाजिक सेवाएँ—शिक्षा स्वास्थ्य, इत्यादि।

वित्तमन्त्री योजना आयोग के आर्थिक सभाग (Economic Division) से निकटतम सम्पर्क रखता है। वित्त मन्त्रालय तथा योजना आयोग का आर्थिक परामर्शदाता (Economic Advisor) एक ही व्यक्ति होता है। योजना आयोग के कार्यों के लिए नियोजन मन्त्री सदन तथा मन्त्रिपरिषद् के प्रति उत्तरदायी होता है।

क्या मन्त्रियों को योजना का सदस्य बनाना उचित है? इस प्रश्न पर काफी विवाद हो चुका है और मतभेद तीव्र हैं। कुछ व्यक्तियों के अनुसार योजना आयोग एक पूर्णतया स्वतन्त्र सगठन होना चाहिए। इसका कार्य देश की प्रमुख आर्थिक समस्याओं पर सरकार को परामर्श देना है। इसलिए इसके सदस्य ख्याति प्राप्त व्यक्ति होने चाहियें तथा उन्हें स्वतन्त्र किन्तु सयुक्त रूप से कार्य करने का अधिकार मिलना चाहिए। प्रधानमन्त्री तथा अन्य मन्त्रियों को आयोग का सदस्य बनाना अवाञ्छनीय है। जैसा प्रोफेसर डी० आर० गाडगिल ने कहा है “योजना आयोग द्वारा अपने प्रमुख कार्यों की उपेक्षा का एक महत्वपूर्ण कारण यह भी है कि यह एक विशाल शक्ति सगठन बन गया है तथा इसके सदस्यों में भी मन्त्रियों की भाँति शक्ति व संरक्षण का प्रयोग तथा प्रदर्शन करने की एक स्वाभाविक इच्छा है। इसी कारण आयोग गतिविधियों का अनेक असम्बद्ध क्षेत्रों तक अनावश्यक विस्तार कर दिया गया है। आयोग के अपने निर्धारित मार्ग से हटकर गलत मार्ग पर चलने की प्रवृत्ति को इस तथ्य से और भी सहायता मिली है कि स्वयं प्रधानमन्त्री तथा वित्तमन्त्री इसके सदस्य हैं। योजना आयोग तथा उसके निर्णयों पर इस कारण एक अस्वाभाविक किस्म की प्रतिष्ठा एवं महत्व छा गया है। इस स्थिति में केवल तभी सुधार किया जा सकता है जब कि योजना आयोग को केवल वही कार्य सौंपे जायें जो प्रारम्भ में

उसके लिए नियत किये गये थे और आयोग को इस योग्य बनाया जाये कि वह उन्हें सम्पन्न कर सके।”<sup>1</sup>

संसद की अनुमान समिति (Estimates Committee) भी ऐसा ही मत व्यक्त कर चुकी है “जहाँ नियोजन आयोग के प्रारम्भिक चरणों में प्रधानमंत्री का इसके साथ सम्बद्ध होना आवश्यक था तथा जहाँ यह सही है कि अब भी प्रधान मन्त्री को नियोजन को सफल बनाने के लिए आयोग का मार्ग निर्देशित करना होगा वहाँ यह प्रश्न भी विचारणीय है कि क्या प्रधानमंत्री के लिए आयोग के साथ अपना औपचारिक सम्बन्ध बनाये रखना नितान्त अनिवार्य है ? इसी प्रकार इस प्रश्न पर भी विचार करना होगा कि केन्द्रीय सरकार के वित्तमन्त्री तथा अन्य मन्त्रियों का आयोग के साथ निरन्तर औपचारिक सम्बन्ध बनाये रखना कहाँ तक उचित है। आयोग के साथ मन्त्रियों के समागम को मुख्यतः इस आधार पर उचित ठहराया जाता है कि इससे मन्त्रालयों के साथ निकट सम्पर्क तथा ताल-मेल बनाये रखने एवं सलाह-मगविरा करने में सुविधा रहती है। किन्तु ऐसा तो इस प्रकार की व्यवस्था द्वारा भी किया जा सकता है कि जब भी आयोग की बैठक में किसी मन्त्री से सम्बन्धित विषय पर विचार होना हो तो उस मन्त्री को बैठक में उपस्थित होने का निमन्त्रण दे दिया जाये। मन्त्रि-परिषद के साथ सामञ्जस्य तथा ताल-मेल इस प्रकार भी कायम रखा जा सकता है कि जब भी मन्त्रि-परिषद की बैठक में आयोग से सम्बन्धित कोई मामला विचाराधीन हो तो आयोग का एक प्रतिनिधि उस बैठक में उपस्थित हो।”<sup>2</sup>

यह शिकायत की जाती है कि योजना आयोग के साथ मन्त्रियों के औपचारिक सम्बन्धों ने इसको एक ‘सर्वोपरि मन्त्रि-परिषद’ (Super-Cabinet) बना दिया है। किन्तु मन्त्रियों का आयोग के साथ सम्बन्धित होना मन्त्रि-मण्डल तथा आयोग के मध्य समायोजना या ताल-मेल के लिए आवश्यक है। इसके अतिरिक्त मन्त्रि-मण्डल योजना के क्रियान्वन के लिए उत्तरदायी है। क्रियान्वन उभी स्थिति में अच्छा हो सकता है जब मन्त्रि-मण्डल के सदस्य भी आयोग के विचार-विवेचन तथा निर्णयों में भाग लें।<sup>3</sup>

1 D R Gadgil, *Indian Planning and the Planning and Commission*, Harold Laski Institute of Political Science, Ahmedabad, India, 1958, pages 27—28 Also refer to P P, Agarwal, ‘The Planning Commission’, *Indian Journal of Public Administration*, New Delhi, October—December 1957, pages 333—345

2 Estimates Committee, 1957—59, Twentyfirst Report (Second Lok Sabha) Planning Commission, Para 21

3 V T Krishnamachari rightly observes “Experience in the last ten years has shown that the connection of the Prime Minister and the Finance Minister with the Commission is facilitating continuous contact between the Cabinet and the Commission on important matters of policy and smooth working with the Ministries There is also no doubt about the need for a Minister to answer questions in Parliament on planning and to assist the Prime Minister in debates on subjects relating to planning ” *Fundamentals of Planning in India*, Orient Longmans, New Delhi, 1962, page 57

जहाँ तक आयोग की प्रक्रियाओं एवं कार्यविधियों का प्रश्न है, इसके सब सदस्य एक निकाय के रूप में कार्य करते हैं। सब नीति सम्बन्धी प्रश्न सम्पूर्ण आयोग के सम्मुख प्रस्तुत किये जाते हैं। सम्पूर्ण आयोग के सम्मुख प्रस्तुत होने वाले मामलों में पंचवर्षीय योजनाओं का निर्धारण तथा उनकी प्रगति, वार्षिक योजनाओं का निर्धारण, योजनाओं में संशोधन तथा अनुकूलन एवं ऐसे प्रश्न सम्मिलित हैं जिनके फल-स्वरूप योजना सम्बन्धी नीतियों में परिवर्तन आवश्यक हो जाये। किसी केन्द्रीय-मन्त्रालय या राज्य सरकार के साथ महत्वपूर्ण मतभेद के मामले आयोग के किन्हीं दो सदस्यों में मतभेद के मामले तथा वे सब प्रश्न जो आयोग के आन्तरिक संगठन या क्रिया-प्रणालियों से सम्बन्धित हों सम्पूर्ण आयोग के सम्मुख प्रस्तुत किये जाते हैं। मन्त्रि-परिषद् (Cabinet) के सदस्य योजना आयोग की बैठकों में उपस्थित रहते हैं तथा आयोग के सदस्यों को मन्त्रि-परिषद् की बैठकों में अपना मत व्यक्त करने के लिए आमन्त्रित किया जाता है। योजना आयोग, मन्त्रालयों, मन्त्रि-परिषद् तथा मन्त्रि-परिषद् की समितियों में परस्पर अविरल सम्पर्क बना रहता है। मन्त्रि-परिषद् का सचिव ही आयोग का सचिव होता है। आयोगपूर्ण गोपनीयता बरतता है तथा मन्त्रि-परिषद् के साथ मतभेद उठने की दशा में उन्हें सार्वजनिक रूप से व्यक्त नहीं करता।

योजना आयोग के तीन प्रमुख सम्भाग (Divisions) हैं — कार्यक्रम परामर्श-दातागण (Programme Advisors), सामान्य सचिवालय (General Secretariat) तथा तकनीकी सचिवालय (Technical Secretariat)। इसकी तीन महत्वपूर्ण समितियाँ भी हैं अनुसंधान कार्यक्रम समिति (Research Programme Committee), कार्यक्रम मूल्यांकन समिति (Programme Evaluation Committee) तथा योजना उपक्रम समिति (Committee on plan projects)। कार्यक्रम परामर्शदातागण क्षेत्र अध्ययन (Field study) तथा विभिन्न गतिविधियों एवं उपक्रमों के पर्यवेक्षण तथा उनके क्रियान्वन की प्रगति के विषय में योजना आयोग को सहायता देते हैं। सामान्य सचिवालय तथा तकनीकी सचिवालय आयोग की आन्तरिक सचालय क्रियाओं में सम्बन्धित हैं। अनुसंधान कार्यक्रम समिति सामाजिक तथा आर्थिक विकास की समस्याओं पर शोध-कार्य भव्यकरती है। कार्यक्रम मूल्यांकन समिति मामुदायिक विकास आन्दोलन के अन्तर्गत किये जा रहे कार्य का मूल्यांकन करती है। योजना उपक्रम समिति महत्वपूर्ण योजना उपक्रमों के कार्य की जांच करती है जिसमें अधिकतम कार्यकुशलता एवं मितव्ययता की प्राप्ति की जा सके।<sup>1</sup> अब यहाँ भारतीय नियोजन की निर्धारण, क्रियान्वन तथा मूल्यांकन क्रियाओं का अध्ययन करना उपयुक्त होगा।

1 For further details refer to V T Krishnamachari *Fundamentals of Planning in India*, Orient Longmans, Delhi, 1962, especially Chapters III, pages 49—68, IV, V, VI, VII, pages 69—113. The Indian Journal of Public Administration July—September 1961, Vol VII No 3, Special No—Planning in India 'Planning Machinery in India', S R Sen, pages 215—235

## योजना-निर्धारण (Plan Formulation)

योजना आयोग का मुख्य दायित्व सम्पूर्ण देश के लिए योजनाओं का निर्धारण करना है। योजनाओं के क्रियान्वन का दायित्व मुख्यतः केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के प्रशासकीय मंत्रालयों पर है। सरकार द्वारा विकास कार्यों का दायित्व सम्भालने तथा नियोजन का मार्ग अपनाने के फलस्वरूप विभागों तथा मंत्रालयों में नियोजन कोषको (Planning cells), राज्यों में नियोजन विभागों तथा परामर्शदात्री मन्थाओं एवं केन्द्र में योजना आयोग तथा इसके विभिन्न निकायों (जिनका ऊपर उल्लेख किया गया है) की स्थापना हुई है। भारत में नियोजन सम्बन्धी यन्त्र-उपकरण निम्नलिखित हैं— केन्द्र में योजना आयोग तथा इसके विभिन्न निकाय जिनका कार्य योजना सम्बन्धी अनुमोदन कार्य संचालित करना, उपक्रमों की प्रगति की देख-रेख करना तथा उनका मूल्यांकन करना इत्यादि है। राज्यों में नियोजन सम्बन्धी यन्त्र-उपकरण निम्नलिखित हैं —

(अ) साधारणतया मुख्य-मन्त्री के आधीन मन्त्री-परिषद की एक समिति होती है जिसका कार्य उच्चस्तरीय निर्देशन तथा मार्ग-प्रदर्शन करना होता है ,

(ब) प्रशासकीय स्तर पर विभिन्न विभागों के कार्यों में समायोजन पैदा करने के लिए प्रत्येक राज्य में एक विकास परिषद (State Development Council) होती है जिसमें सभी विभागों के सचिव सम्मिलित होते हैं तथा जिसका अध्यक्ष साधारणतया मुख्य सचिव होता है।

(स) एक योजना विभाग या विकास आयुक्त (Development Commissioner) होता है जिसका कार्य नियोजन में समन्वय स्थापित करना तथा जिला कार्यक्रमों के क्रियान्वन की देख-भाल करना होता है।

(द) राज्य में नियोजन बोर्डों (Planning Boards) की भी व्यवस्था है। ये बोर्ड गैर सरकारी (Non-official) परामर्शदाता निकाय का कार्य करते हैं।

(इ) जिलाधीश, खण्ड विकास अधिकारी (B D O), पंचायत समिति, ग्राम पंचायत तथा कुछ तकनीकी अधिकारी विभिन्न स्तरों पर योजना के क्रियान्वन में सहयोग देते हैं। हाल ही के एक सुझाव के अनुसार राज्यों में भी पृथक् रूप से योजना आयोगों की स्थापना पर विचार हो रहा है।

इस समय योजना आयोग का मुख्य कार्य नीतियाँ निर्धारित करना, लक्ष्य निश्चित करना एवं वित्तीय स्रोतों तथा मुख्य उपक्रमों के विषय में निर्णय करना है। योजना निर्माण की प्रक्रिया कुछ इस प्रकार है— योजना आयोग सर्वप्रथम पंचवर्षीय योजना सम्बन्धी एक संक्षिप्त प्रपत्र (Memorandum) तैयार करता है तथा उसे केन्द्रीय सरकार एवं 'राष्ट्रीय विकास परिषद' (जिसके सब राज्यों के मुख्य मन्त्रीगण

सदस्य होते हैं) के सम्मुख प्रस्तुत करता है। इन दो सस्थाओं द्वारा सक्षिप्त प्रपत्र स्वीकृत हो जाने पर, आयोग योजना का एक प्रारूप (Draft) तैयार करता है जिसमें प्रस्तावित योजना के मुख्य उद्देश्यों, लक्ष्यों इत्यादि का उल्लेख किया जाता है। इस प्रारूप पर ससद, जनता तथा समाचार-पत्र इत्यादि विचार करते हैं। योजना आयोग राज्यों से प्रारूप पर विस्तृत विचार-विमर्श करता है। राज्य सरकारें प्रारूप में उल्लिखित लक्ष्यों के अनुकूल अपनी-अपनी योजनायें तैयार करती हैं। इन योजनाओं में आवश्यक काट-छाट तथा मशवहन करके योजना आयोग उन्हें एक एकीकृत अन्तिम योजना का रूप देता है। परिणाम यह है कि काफी सीमा तक योजना निर्माण का कार्य केन्द्रीकृत (Centralized) हो गया है।

## राष्ट्रीय विकास परिषद (National Development Council)

योजना सम्बन्धी मामलों में केन्द्र तथा राज्यों के मध्य समायोजन (Coordination) की स्थापना के लिये राष्ट्रीय विकास परिषद नामक एक महत्वपूर्ण सगठन की रचना की गई है। इसकी स्थापना के मुख्य उद्देश्य थे (अ) योजना की सहायता के लिए राष्ट्र के स्रोतों तथा परिश्रम को सुदृढ करना तथा उनका संचालन (Mobilization) करना, (ब) सभी महत्वपूर्ण क्षेत्रों में समरूप (Common) आर्थिक नीतियों के अपनाने को प्रोत्साहित करना, तथा (स) देश के सभी भागों के तीव्र तथा सन्तुलित विकास के लिए प्रयास करना। परिषद के मुख्य कार्य हैं (अ) राष्ट्रीय योजना की प्रगति पर समय-समय पर विचार करना, (ब) राष्ट्रीय विकास को प्रभावित करने वाली आर्थिक तथा सामाजिक नीतियों सम्बन्धी प्रश्नों पर विचार करना, तथा (स) राष्ट्रीय योजना में निर्धारित लक्ष्यों व उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सुझाव देना। साथ ही परिषद का यह भी कार्य है कि वह योजना के क्रियान्वन में जनता का सक्रिय सहयोग प्राप्त करने, प्रशासकीय सेवाओं की कार्य-कुशलता में वृद्धि करने, अल्पविकसित प्रदेशों एवं समाज के पिछड़े वर्गों की पूर्णतम प्रगति तथा राष्ट्रीय विकास के लिए सम्पूर्ण जनता के समान बलिदान द्वारा स्रोतों के निर्माण पर सुझाव दे।

राष्ट्रीय विकास परिषद में राज्यों के मुख्य मन्त्रियों की सदस्यता तथा योजना आयोग द्वारा निर्धारित कार्यक्रमों पर उनकी स्वीकृति के कारण योजना को राज्यों की ओर से एक प्रकार की पूर्व स्वीकृति (Prior-sanction) प्राप्त हो जाती है। इस परिषद ने भी एक 'सर्वोपरि कैबिनेट' (Super Cabinet) की ख्याति प्राप्त कर ली है। इसके उच्च स्वरूप के कारण इसके परामर्श को केन्द्रीय तथा राज्य सरकारें नर्वाहिक महत्व प्रदान करती हैं। परिषद ने योजनाओं को एक मच्चा राष्ट्रीय स्वरूप प्रदान किया है तथा योजनाओं के निर्वाह में "दृष्टिकोण की एकरूपता एवं

सर्वसम्मति पैदा की है। परिषद के सदस्य सत्ताधारी नीति निर्माता है, उनके मत की योजना आयोग या केबिनेट किसी भी स्थिति में अवहेलना नहीं कर सकते।<sup>1</sup>

## योजना का क्रियान्वन तथा आर्थिक नियोजन के अन्तर्निहित परिणाम

### (Implementation of Plan and Administrative Implications of Economic Planning)

योजना के निर्माण के बाद उसके क्रियान्वन की जिम्मेदारी केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के प्रशासकीय विभागों पर आती है। सर्वश्रेष्ठ से सर्वश्रेष्ठ योजना भी निरर्थक है, यदि उसे उचित रूप से क्रियान्वित न किया जा सकता हो। “योजना में सर्वाधिक बल क्रियान्वन, व्यावहारिक परिणाम प्राप्त करने में गति एवं पूर्णता तथा अधिकतम उत्पादन, रोजगार व मानवीय स्रोतों के विकास के लिए पर्याप्त परिस्थितियाँ पैदा करने पर होना चाहिये।”<sup>2</sup>

भारत में योजना क्रियान्वन से सम्बन्धित प्रथम समस्या केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के बीच समायोजन स्थापित करने की है। इस सम्बन्ध में तृतीय पंचवर्षीय योजना में स्पष्ट रूप से कहा गया है “योजना को अनेक स्तरों पर क्रियान्वित किया जाना है—राष्ट्रीय, राज्य, जिला, खण्ड तथा ग्राम स्तर पर, पृथक्-पृथक् रूप से। प्रत्येक स्तर पर, सम्बन्धित कार्यों को दृष्टिगत रखते हुए विभिन्न प्रकार के अभिकरणों (Agencies) में पारस्परिक सहयोग का होना आवश्यक है तथा उनमें योजना के एवं उनकी प्राप्ति के लिए प्रयुक्त होने वाले साधनों का भी ज्ञान होना चाहिये। सघीय आधार पर संगठित एक विशाल तथा विविधतापूर्ण ढाँचे में बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करता है कि विभिन्न स्तरों में परस्पर तथा किसी एक स्तर पर विभिन्न अभिकरणों में संचार (Communications) की व्यवस्था कैसी है।”<sup>3</sup>

आर्थिक नियोजन के फलस्वरूप भारतीय प्रशासनिक यन्त्र को एक शक्तिशाली एवं महत्वपूर्ण चुनौती मिली है। स्वतन्त्र भारत के लोकप्रशासन की गतिविधियों का क्षेत्र तथा उसके दायित्वों का बोझ प्रतिवर्ष तीव्र गति से बढ़ रहा है। प्रथम, द्वितीय तथा तृतीय पंचवर्षीय योजनाओं में भारत के प्रशासनिक यन्त्र के नवीन दायित्वों पर विशेष बल दिया गया है।<sup>4</sup>

1 For further details refer to M Brecher, *Nehru A political Biography*, London, Oxford University Press, 1959, page 521 H M Patel, Review Section of the I J P A, October, 1959 page 460, A P Jain, *Food Problem and the N D C Times of India*, May 6, 1959

2 *Third Five Year Plan, Government of India—Planning Commission* 1961, page 14

3 *Ibid*, page 276

4 First five Year plan observed “In all directions, the pace of development will depend largely upon the quality of Public administration, the efficiency with which it work and the cooperation which it evokes, *First Five*

योजना के क्रियान्वन के सम्बन्ध में अक्सर भारत में अमन्तोष व्यक्त किया गया है। योजना के क्रियान्वन के दौरान उपस्थित होने वाली कठिनाइयों के लिये प्रशासनिक अकर्मण्यता, विलम्ब, अकार्यकुशलता तथा दोषपूर्ण कार्य-प्रणालियाँ, इत्यादि कारण जिम्मेदार ठहराये गये हैं। मुख्यतः दोष निम्नलिखित हैं (अ) क्रियान्वन की मन्द गति, (ब) समय-सीमा Time (schedules) का उल्लंघन एवं खर्चों में वृद्धि, (स) उचित स्तर तथा अनुभव वाले प्रशिक्षित कर्मचारी-वर्ग का अभाव, (द) अर्थ-व्यवस्था के परस्पर सम्बद्ध क्षेत्रों (Sectors) में विस्तृत समायोजन का अभाव, तथा (ढ) समाज के व्यापक समर्थन व सहयोग की प्राप्ति में असफलता। इन दोषों पर विजय प्राप्त करने के लिए नई कार्य-प्रणालियाँ तथा प्रक्रियाएँ बनानी आवश्यक है जिससे देश का प्रशासनिक यन्त्र आर्थिक नियोजन की चुनौती का सामना कर सके।<sup>1</sup>

भारत की तीनों योजनाओं में लोक-प्रशासन के सगठन तथा प्रबन्ध प्रक्रियाओं में सुधार के सुझाव दिये जा चुके हैं। इन योजनाओं में प्रशासन की व्यवस्था तथा कार्य-विधियों के निरन्तर अध्ययन पर विशेष बल दिया गया है। धारणा यह है कि यदि प्रशासन कार्य कुशल व तीव्र गति से कार्य करने वाला न हुआ तो योजनाओं में निहित लक्ष्यों की प्राप्ति असम्भव है। “हमारी पुरानी कार्य-प्रणालियाँ अत्यधिक अवरोध एवं प्रत्यावरोध (Checks and counter-checks) पर आधारित हैं। प्रशासन का एक महत्वपूर्ण कार्य, कार्य-प्रणालियों को सरल बनाना है जिससे आवश्यक जनशक्ति (Man-power) तथा अन्य प्रकार की सामग्री प्राप्त

---

*Year Plan, planning Commission, page 117 Similarly the Second Plan observed “If the administrative machinery both at Centre and in the States does it work with efficiency, integrity and with a sense of urgency and concern for the community, the success of the Second Plan would be assured” Second Five Year Plan, Planning Commission, 1956, page 126, Third Five Year Plan, refer to Chapter XVII, Administration and Plan Implementation, pages 276—290*

1 Third Plan rightly observes “In the larger setting of the Third Plan, these Problems are accentuated and gain greater urgency It is widely realised that the benefit that may accrue from the Third Plan will depend, in particular in its early states, upon the manner in which these problems are resolved As large burdens are thrown on the administrative structure, it grows in size, as its size increases, it becomes slower in its functioning Delays occur and affect operations at every stage and the expected outputs are further deferred New tasks become difficult to accomplish if the management of those in hand is open to just criticism In these circumstances, there is need for far-reaching changes in procedures and approach and for re-examination of prevalent methods and attitudes” *Ibid*, page 277

करने के लिए शीघ्रता से निर्णय लिए जा सकें।<sup>1</sup>

आर्थिक नियोजन तथा लोक कल्याणकारी राज्य की चुनौती का सामना करने के लिए निम्नलिखित प्रशासनिक सुधार आवश्यक प्रतीत होते हैं (अ) कार्य-प्रणालियों का सरलीकरण, (ब) विलम्ब की प्रवृत्ति का उन्मूलन, (स) व्यक्तिगत दायित्व का उचित स्पष्टीकरण, (द) काम के खर्च में कमी, (य) प्रशासनिक अनुसंधान तथा मूल्यांकन पर उचित बल, (र) वित्त मंत्रालय की कार्य प्रणालियों में क्रांतिकारी परिवर्तन, (ल) मंत्रालयों की वित्तीय शक्तियों का अधिक हस्तांतरण, (व) बजट-पूर्व निरीक्षण पर बल, (क) मंत्रालयों का पुनर्गठन, (ख) भारत सरकार के मंत्रालयों, विभागों में श्रेष्ठतर समायोजन, (ग) जन-सम्पर्क का विकास, (घ) निर्णय लेने की प्रक्रिया में गतिशीलता, (ङ) सिविल अधिकारियों का उचित प्रशिक्षण (च) लोक-प्रशासन में नेतृत्व के योगदान पर उचित बल, (छ) प्रत्येक स्तर पर कार्य की उचित तथा प्रभावशाली देख-रेख (ज) प्रशासन में शीघ्रता की भावना पर बल, (झ) प्रशासन में स्पष्ट संचार व्यवस्था के महत्व की अनुभूति, (ञ) लालफीताशाही में कटौती के साधनों का विकास इत्यादि।

ये तथा अन्य प्रशासनिक सुधार योजना के क्रियान्वन को सफल बनाने में सहायता देंगे।<sup>2</sup>

## योजना का मूल्यांकन (Plan Evaluation)

योजना में मूल्यांकन का चरण बहुत महत्वपूर्ण है। इस उद्देश्य से योजना आयोग में एक 'कार्यक्रम मूल्यांकन सगठन' (Programme Evaluation Organization) की रचना की गई है। मार्च १९६२ में स्थापित इस सगठन का कार्य ग्रामीण क्षेत्रों में सामुदायिक विकास कार्यक्रम के प्रभाव तथा परिणामों को आकना है। इसके कार्यों की इस प्रकार की व्याख्या की गई है —

“(अ) कार्यक्रम के उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु की जा रही प्रगति से सब सम्बन्धित व्यक्तियों को परिचित कराना,

1 Inderjit Singh, 'Administration in the Third Five Year Plan', The Indian Journal of Public Administration, New Delhi, July—September, 1961, Vol. VII No 3, page 247

2 For further details refer to 'The Working Paper on the Administrative Implications of the Plan' Indian Institute of Public Administration, New Delhi, 1960 Third Five Year Plan Chapter XVII 'Administration and Plan Implementation', pages 276—290 Inderjit Singh 'Administration in The Third Five Year Plan,' I J P A, New Delhi, July—September, 1961, Vol VII, No 3, pages 247—255 V T Krishnamachari, *Fundamentals of Planning in India*, Orient Longmans, New Delhi 1962, Chapter XVI, The Machinery of Government, pages 225—235 Writing about Administration and the

(ब) विस्तार (Extension) की प्रभावशाली तथा प्रभावहीन विधियों की ओर सकेत करना ,

(स) यह समझाना कि अनुमोदित (Recommended) तरीको मे से ग्रामीणों ने कुछ को क्यों चुनना पसन्द किया तथा कुछ को क्यों अस्वीकृत किया , तथा

(द) भारत की अर्थ-व्यवस्था तथा संस्कृति पर सामुदायिक विकास कार्यक्रम के प्रभाव का एक पूर्ण चित्र प्रस्तुत करना ।'

'कार्य-क्रम मूल्यांकन सगठन' (P E O) एक स्वायत्त निकाय है किन्तु यह कृषि मन्त्रालय तथा सामुदायिक विकास मन्त्रालय के साथ निकट सहयोग से कार्य करता है। यह सख्यात्मक (Statistical) तथा गुणात्मक (Qualitative) केस अध्ययन (Case studies) भी करता है। एक अन्य महत्वपूर्ण सगठन 'योजना उपक्रमों की समिति' (Committee on plan projects) है। सितम्बर १९५६ में स्थापित इस समिति के कार्य निम्नलिखित हैं —

“(अ) केन्द्र तथा राज्यों में विशेष रूप से चुने हुए व्यक्तियों द्वारा महत्वपूर्ण उपक्रमों (Projects) का निरीक्षण करवाना ,

(ब) उपक्रमों के कार्य-कुशल क्रियान्वन, अपव्यय को दूर करने तथा मित-व्ययता की प्राप्ति के लिए सगठन, कार्यविधियों, स्तरों तथा प्रणालियों के उचित रूप निर्धारित करना एवं इस उद्देश्य से अध्ययन संचालित करना ,

(स) प्रत्येक उपक्रम में तथा उनको क्रियान्वित करने वाले अभिकरणों में पृथक-पृथक कार्य-कुशलता प्रधान लेखा-परीक्षण (Efficiency audit) के निरन्तर संचालन के लिए उचित सगठन के विकास को प्रोत्साहन देना ,

(द) योजना उपक्रमों सम्बन्धी समिति (Committee on plan projects) को विभिन्न प्रतिवेदनो में समर्पित सुझावों को लागू करवाने का प्रयास करना तथा अध्ययनों व निरीक्षणों के परिणामों को सम्बन्धित व्यक्तियों व संस्थाओं के सम्मुख प्रस्तुत करना , तथा

---

Third Plan, R K, Rangan observed “The lesson drawn from the two earlier Plans indicate the spheres that would require pointed attention Most important of them are the pace of execution of projects in many fields, problems involved in the Planning construction and preparation of large project especially increase in cases and non-adherence to time schedules, difficulties in training men on a large enough scale and securing personnel with the requisite calibre and experience, achieving coordination in detail in related sectors of economy and above all enlisting widespread support and cooperation from the community as a whole ” R K Rangan *India—Administration and the Third Plan* International Review of Administrative Science, Vol XXVIII 1962, No 1, International Institute of Administrative Sciences—Brussels 4 (Belgium), pages 31—32

(इ) द्वितीय पंचवर्षीय योजना के क्रियान्वन में कार्य-कुशलता व मितव्ययता लाने के उद्देश्य से राष्ट्रीय विकास परिषद् द्वारा सुपुर्द किये गये अन्य कार्यों को सम्पन्न करना ।”

इस समिति ने विभिन्न उपक्रमों के अध्ययन के लिए बहुत से अध्ययन समूह नियुक्त किये जिनके प्रतिवेदनो का भविष्य के लिए भी काफी महत्व है ।

## निष्कर्ष

### (Conclusion)

भारतीय नियोजन का संचालन का कई कठिनाइयों का सामना कर रहा है कई प्रकार की प्रशासकीय समस्याएँ योजनाओं के सफल क्रियान्वन के मार्ग में भारी बाधाओं के रूप में आ खड़ी हुई है । व्यापक स्तर पर आर्थिक नियोजन के फलस्वरूप प्रशासकों के कंधों पर जो भारी दायित्व आ पड़े है, उनको देखते हुए प्रशासनिक यन्त्र का पुनर्गठन आवश्यक है । एक लोक-कल्याणकारी राज्य के प्रशासनिक संगठन के सम्मुख तीव्रगति, पहल (Initiative) तथा निष्ठा के आदर्शों का होना आवश्यक है । लोक-कल्याणकारी राज्य की आवश्यकताओं को देखते हुए पुराने पुलिस-राज्य के प्रशासनिक संगठन की उपयोगिता समाप्त हो चुकी है । आर्थिक नियोजन के फलस्वरूप उत्पन्न हुई समस्याओं के प्रकाश में प्रशासनिक संगठन पर पुनर्विचार करने के लिए एक उच्चस्तरीय समिति की स्थापना आवश्यक है । ए० डी० गोरवाला तथा पॉल एच० एपलबी के संक्षिप्त प्रतिवेदन तथा “संगठन व विधि सम्भाग” (O V M) का कार्य अपर्याप्त है । भारत में आर्थिक नियोजन में निहित प्रशासनिक समस्याओं के विषय में अनुभूति तो है किन्तु उनके निराकरण के लिए निश्चय का अभाव है ।<sup>1</sup>

—————

1 For further details refer to V T Krishnamachari *Fundamentals of Planning in India*, Orient Longmans, New Delhi, 1962, I J P A, New Delhi, Special Issue on ‘planning’ July–September, 1961, Vol VII, No 3 Five Year Plans devote chapters on Administration, I J P A, New Delhi ‘The Administrative Implications of the Third Plan’, 1960 Measures for strengthening of Administration, Statement on “Administrative Procedure” laid before Parliament by the Prime Minister on August 10, 1961

भाग २

# कार्मिक-वर्ग प्रशासन

(PERSONNEL ADMINISTRATION)

## सिविल सेवा का योग तथा महत्व (Role and Importance of Civil Service)

कार्मिक-वर्ग सरकारी यन्त्र का संचालन करता है। नीति, विधियो (Laws), नियमो (Rules) तथा विनियमो (Regulations) को क्रियान्वित करने के लिए प्रशासन जो भी कार्यवाहिया करता है वे सब कर्मचारी-वर्ग द्वारा ही की जाती है। यदि उपलब्ध अधिकारी एवं कर्मचारी-वर्ग कार्य करने के लिए योग्य व समर्थ नहीं होता तो अच्छी प्रकार सोच-विचार के पश्चात् निर्माण की जाने वाली नीतिया तथा योजनायें भी असफल हो जाती हैं और अच्छे से अच्छे सगठन भी, जोकि वैज्ञानिक सिद्धान्तो, नियमो एवं विनियमो पर आधारित होते हैं, भग हो जाते हैं। एक दृष्टि-कोण से तो प्रशासन (Administration) तथा सगठन (Organisation) स्वयं मानवीय समस्याये ही हैं और उपलब्ध मानवो के गुण तथा योग्यता ही एक बड़ी मात्रा में इस बात का निर्धारण करते हैं कि किसी भी देश का प्रशासन कितनी कुशलता के साथ कार्य कर सकेगा। लोक-प्रशासन की कोई भी क्रिया सुयोग्य एवं समर्थ कार्मिक-वर्ग के बिना सम्पन्न नहीं की जा सकती।

राज्य के बढ़ते हुए कार्यों के साथ ही साथ कार्मिक-वर्ग का योग एवं महत्व भी बढ़ता जा रहा है। पहले जबकि सरकारें श्रबन्ध नीति (Laissez-faire) में विश्वास करती थी और अपने कार्यों को केवल समाज में कानून व व्यवस्था बनाये रखने तक ही सीमित रखती थी, उस समय तो कर्मचारी-वर्ग के कार्य भी इन थोड़े से उद्देश्यों की पूर्ति तक ही सीमित थे। परन्तु विज्ञान तथा शिल्पकला की प्रगति के वर्तमान युग में राज्य की क्रियाओं में असाधारण रूप से वृद्धि हुई है। आजकल तो राज्य जन्म से लेकर मृत्यु पर्यन्त मानवीय कल्याण में वृद्धि करता है। राज्य की क्रियायें अत्यन्त विस्तृत तथा विविध प्रकार की हो गई हैं। प्रत्येक स्थान पर राज्य वर्तमान रहता है और कोई भी नागरिक राज्य के प्रभाव और उसकी शक्तियों से बच कर नहीं रह पाता। राज्य उन सिविल सेवको (Civil servants) के माध्यम से नागरिको तक पहुँचता है 'जोकि प्रशिक्षण-प्राप्त (Trained), निपुण, स्थायी तथा व्यावसायिक रूप से कार्य करने वाले वैज्ञानिक अधिकारी (Officials) होते हैं।'।

आधुनिक समाज की जटिल एवं पेचीदा समस्याओं को ऐसे अधिकारियों की देख-रेख में नहीं छोड़ा जा सकता जोकि अप्रशिक्षित (Untrained), अवैतनिक, अशिक्षित (Illiterate) तथा अनिच्छुक हों। १७वीं तथा १८वीं शताब्दी की वह

कार्मिक व्यवस्था (Personnel system), जिसमें कि अप्रशिक्षित तथा अवैतनिक वर्ग के सिविल कर्मचारी हुआ करते थे, वर्तमान समय के लिए अनुपयुक्त हैं। आधुनिक समय में तो कुशल, शिक्षण प्राप्त तथा सुरक्षित व्यक्तियों के एक ऐसे वर्ग की आवश्यकता है जोकि राज्य की सेवा कर सके तथा उसकी योजनाओं एवं कार्यक्रमों को लागू कर सके। कार्यों का विशिष्टीकरण तथा श्रम-विभाजन (Division of labour) वर्तमान वैज्ञानिक युग की विशेषता है। एक ही आदमी सभी कार्यों व उत्तरदायित्वों को पूरा नहीं कर सकता। अतः प्रशासन के विभिन्न कार्यों को पूरा करने के लिए तकनीकी योग्यता प्राप्त कर्मचारी नियुक्त किये जाते हैं। आजकल तो हम देखते हैं, कि सिविल सेवकों के एक व्यावसायिक वर्ग (Professional class) के द्वारा शासन-कार्य चलाया जाता है। ये कुशल प्रशासक तथ्य एवं आँकड़े इकट्ठे करते हैं, अनुसंधान (Research) करते हैं और जनता की आवश्यकताओं को सन्तुष्ट करने के लिए योजनाएँ बनाते हैं। यह कहना ठीक है कि “लोक प्रशासन में कार्मिक-वर्ग को ही सर्वोच्च तत्व माना जाता है।”<sup>1</sup> आधुनिक राज्य के कार्यों को सम्पन्न करने के लिए ऐसे योग्य एवं सम्यक् व्यक्तियों की आवश्यकता है जो निष्पक्ष रूप से तथा केवल योग्यता के आधार पर ही चुने जायें।

आधुनिक सिविल सेवा की अनेक विशेषताओं में से निम्नलिखित विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं

(१) सिविल सेवा ऐसे अधिकारियों का एक व्यावसायिक वर्ग है जोकि प्रशिक्षण प्राप्त, कुशल, स्थायी तथा वैतनिक होते हैं। उन अन्य व्यक्तियों के समान ही, जोकि भिन्न-भिन्न व्यवसायों में व्यस्त रहते हैं, सिविल सेवकों का व्यवसाय भी प्रशासन का संचालन करना होता है। उन्हें इस कार्य के लिए वेतन दिया जाता है। प्रशासन का कार्य करना ही सिविल सेवकों का पूर्णकालिक व्यवसाय है।

(२) सिविल सेवकों का संगठन पद-सोपान (Hierarchy) के आधार पर किया जाता है जिसका अर्थ होता है उच्च (Superior) एवं अधीनस्थ (Subordinate) अधिकारियों की एक ऐसी सुदृढ़ एवं अनुशासित व्यवस्था, जिसमें उच्च अधिकारियों द्वारा निम्न अधिकारियों का पर्यवेक्षण (Supervision) किया जाता है। प्रत्येक अधिकारी को अपने उच्च अधिकारी की आज्ञाओं का पालन करना होता है।

(३) सिविल सेवकों को राजनैतिक दृष्टि से तटस्थ (Neutral) रहना होता है। वे प्रशासन के सेवक होते हैं किसी दल-विशेष के नहीं। अतः उन्हें बिना इस बात का ध्यान किये, कि मन्त्रिमण्डल किस दल अथवा पार्टी का है, अपना कार्य करना होता है।

(४) सिविल सेवक जो भी कार्य करते हैं, बिना अपने नाम के करते हैं। उन्हें अनाम ही रहना पड़ता है।

(५) सिविल सेवको को समाज में व्यक्तियों के किसी भी वर्ग के प्रति किसी भी बात का पक्षपात किये बिना राज्य के कानूनों को लागू करना होता है।

(६) देश के कानून द्वारा सिविल सेवको के कर्तव्य की व्याख्या की जाती है। अतः उन्हें सविधियों (Statutes) में उल्लिखित न्यूनतम तथा अधिकतम अनुज्ञाओं (Permissions) की सीमाओं के अन्तर्गत कार्य करना होता है।

(७) सिविल सेवक सेवा की भावना से जनता की सेवा करते हैं। सिविल सेवको को, जोकि राज्य के सेवक होते हैं, सम्पूर्ण समाज के कल्याण के लिए कार्य करना होता है। उन्हें व्यक्तिगत लाभ से पहले सार्वजनिक हित को दृष्टिगत रखना होता है।

(८) सिविल सेवक जो भी कार्य करते हैं उसके लिए वे जनता के प्रतिनिधियों के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

ये सिविल सेवा के कुछ विशिष्ट लक्षण हैं। 'A Primer of Public Administration' नामक अपनी पुस्तक में इसके बारे में लिखते हुए एस० ई० फिनेर (S E Finer) ने कहा कि

“सिविल सेवा का अस्तित्व लाभोपार्जन के लिए नहीं होता। अतः इसके सदस्यों की प्रेरणा, अन्तिम आश्रय के रूप में, वेतन प्राप्त करने की ही होती है, जोखिम उठाकर अधिक धन कमाने की नहीं। दूसरे, सिविल सेवा सार्वजनिक होती है। अतः उसके कार्यों की दृढ़ एवं सूक्ष्म जाच की जाती है और वे अस्वीकृत भी किये जा सकते हैं। इससे पुनः उसकी लोचशीलता तथा तत्परता सीमित हो जाती है। तीसरे, \* \* \* सिविल सेवको तथा उनके मन्त्रियों (Ministers) को निरन्तर सदन (Parliament) की आलोचनाओं का सामना करना होता है। इससे उन्हें अवसरों के प्रति सतर्क एवं सन्नद्ध रहने के लिए प्रोत्साहन मिलता है। अन्ततः इसकी सेवायें व्यापक होती हैं। यह स्थिति इसको इस बात के लिए बाध्य करती है कि यह अपने स्टाफ-सम्बन्धों की ओर विशेष ध्यान दे और उनमें पारस्परिक प्रेम के अभाव अथवा विवाद को दूर करने के लिए, सेवा की कोटि (Quality) के सम्भावित व्यय पर व्यवहार की समानता उत्पन्न करे।”<sup>1</sup>

## सिविल सेवा अथवा नौकरशाही (Civil Service or Bureaucracy)

गत पृष्ठों से यह स्पष्ट है कि आधुनिक सभ्यता के लिए सिविल सेवको के व्यावसायिक-वर्ग का होना अत्यन्त आवश्यक है, यद्यपि तोड़-मरोड़ कर तथा व्याग्रात्मक रूप में कभी-कभी सिविल सेवको को 'नौकरशाही पदाधिकारियों (Bureaucrats) का नाम दिया जाता है, नौकरशाही एक ऐसा शब्द है जिसका प्रयोग अनादर अथवा तिरस्कार के साथ किया जाता है। यह एक प्रकार का दुरुपयोग है और यह दुरुपयोग

चुनाव (Election) अथवा अन्य किसी सार्वजनिक सकट-काल के समय विशेष रूप से किया जाता है। राजनीतिज्ञ, जनता तथा समाचार-पत्र जब भी व्यावसायिक सिविल सेवकों की आलोचना अथवा निन्दा करने की आवश्यकता समझते हैं तभी वे इनको 'नौकरशाही' पदाधिकारियों के नाम से सम्बोधित करते हैं।

यदि पारिभाषिक दृष्टि से नौकरशाही (Bureaucracy) की व्याख्या की जाए तो साधारणतया इसका अर्थ है "भेज प्रशासन" अर्थात् व्यूरो अथवा कार्यालयों द्वारा प्रबन्ध। "कार्मिक वर्ग, (Personnel) उसके कार्य करने के साधनों तथा कार्य-विधियों (Procedures) के योग को नौकरशाही पद्धति कहा जाता है जिनके द्वारा कि एक संगठन अपने कार्यों का प्रबन्ध करता है तथा अपने उद्देश्यों को प्राप्त करता है।" इस प्रकार नौकरशाही अथवा सेवकतन्त्र सभी बड़े पैमाने के उद्यमों का एक विशिष्ट लक्षण है। किन्तु जब नौकरशाही शासन की आलोचना की जाती है तो इसके आलोचक यह तर्क प्रस्तुत करते हैं कि यह इसलिए दोषी है क्योंकि बजाए सार्वजनिक उद्देश्यों को पूरा करने के, जिसके लिए कि इसका निर्माण किया जाता है, यह अपने निजी उद्देश्यों को ही पूरा करने लगता है। 'नौकरशाही' शासन कभी-कभी लालफीताशाही (Red-tapism) सैनिकीकरण, अनाधिकार हस्तक्षेप, अपव्ययता, भ्रष्टाचार (Corruption), कार्य के बेढगेपन, अकुशलता तथा उदामीनता से सम्बद्ध हो जाता है।

### नौकरशाही के विशिष्ट लक्षण

#### (Characteristics of Bureaucracy)

मेक्स वेबर (Max Weber) ने समाजशास्त्र के (Sociology) पर लिखे गये अपने निबन्धों में नौकरशाही के निम्नलिखित विशिष्ट लक्षणों का उल्लेख किया है —<sup>1</sup>

(१) नौकरशाही पद्धति के प्रशासनिक ढांचे के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए जिन नियमित क्रियाओं की आवश्यकता होती है उनको एक निश्चित रीति से सरकारी कर्तव्यों के रूप में बांट दिया जाता है।

(२) इन कर्तव्यों को पूरा करने के लिए जिन आदेशों (Commands) की आवश्यकता होती है उनको जारी करने की सत्ता को एक स्थायी तरीके से विभाजित कर दिया जाता है और उसको दृढ़ता के साथ ऐसे नियमों (Rules) की सीमाओं में बाध दिया जाता है जोकि वलपूर्वक लागू किये जाने वाले उन भौतिक अथवा अभौतिक साधनों से सम्बन्धित होते हैं जोकि अधिकारियों को सौंपे जा सकते हैं।

(३) इन कर्तव्यों की नियमित एवं निरन्तर पूर्ति के लिए तथा समवर्ती अधिकारों (Corresponding rights) के क्रियान्वय के लिए विधिपूर्वक व्यवस्था की जाती है, केवल उन्हीं व्यक्तियों को नियुक्त किया जाता है जोकि सामान्य रूप से नेवा करने की निर्धारित योग्यताएँ रखते हैं।

1. Max Weber, in *Sociology*, transmitted by H. H. Gerth and C. Wright Mills 1946, Oxford University Press Inc, pp 197-98

वैवर के अनुसार ये तीनों तत्व 'लोक-प्रशासन में नौकरशाही सत्ता' की अथवा 'निजी उद्यम (Private enterprise) में नौकरशाही प्रबन्ध-व्यवस्था' की रचना करते हैं। उन्होंने आगे कहा कि सभी नौकरशाही व्यवस्थाओं में पद-सोपान का सिद्धान्त (Hierarchical principle) लागू होता है, लिखित दस्तावेजों (Documents), फाइलों, अभिलेखों (Records) तथा आधुनिक दफ्तरी प्रबन्ध के उपकरणों पर निर्भर रहा जाता है, कार्यालय के प्रबन्ध के लिये सामान्य नियमों अथवा व्यवहारों का निर्माण किया जाता है, और सरकारी तथा गैर-सरकारी दोनों ही प्रकार के प्रशासन के अधिकारी उन नियमों तथा तकनीकों में, जिनमें कि उनके विशेषज्ञ एवं निपुण होने की आवश्यकता हो, प्रशिक्षण-प्राप्त (Trained) होने चाहिये।

प्रो० फ्रेडरिच (Friedrich) ने 'नौकरशाही' के छ प्रारम्भिक सिद्धान्त बताये हैं। वे हैं कार्यों का विभिन्नीकरण, पद के लिए योग्यताये, पदसोपान-क्रम का संगठन तथा अनुशासन, कार्य-रीति की उद्देश्य-विषयता, नियमों, लालफीताशाही तथा अभिलेखों के रखने के सम्बन्ध में यथार्थता तथा दृढ़ता अथवा निरन्तरता, और अन्त में, विवेक (Discretion) का प्रयोग जिससे प्रशासन के कुछ पहलुओं के सम्बन्ध में गुप्तता रहे।<sup>1</sup> Simon ने नौकरशाही को 'बड़े पैमाने के संगठन, (Large scale organisation) का पर्यायवाची माना है।<sup>2</sup> डीन पॉल एपिलबी (Dean Paul Appleby) का कहना है कि "इसको सामान्य तथा जटिल शर्तों के अन्तर्गत संयुक्त हुए अनेक व्यक्तियों के व्यवस्थित पारस्परिक कार्यों से पृथक् नहीं किया जा सकता।"<sup>3</sup>

नौकरशाही (Bureaucracy) प्रशासन की एक ऐसी व्यवस्था है जिसमें सिविल सेवकों का निपुण व्यावसायिक वर्ग निष्पक्ष रूप से शासन कार्य चलाता है। नौकरशाही अथवा सेवकतन्त्र उन तकनीकी दृष्टि से कुशल व्यक्तियों का एक व्यावसायिक वर्ग (Professional class) है जिनका पद-सोपान के क्रम (Hierarchical way) में संगठन किया जाता है और जो निष्पक्ष रूप में राज्य का कार्य करते हैं। नौकरशाही सिविल सेवकों का एक प्रवीण व्यावसायिक वर्ग है। नौकरशाही शासन के पदाधिकारियों की भर्ती योग्यता (Merit) के आधार पर की जाती है और योग्यता के आधार पर ही उनकी पदोन्नति (Promotion) की जाती है। वे नियमों तथा विनियमों (Rules and regulations) के आधार पर शासन-कार्य का संचालन करते हैं, पक्षपात के आधार पर नहीं। समस्त जनता के साथ उनका व्यवहार एकरूप तथा एक समान होता है।

1 Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, 2nd Edition 1951 pp 57 58

2 Herbert A Simon, *Staff and Management Control's in the Annals of the American Academy of Political and Social Science* March 1954, p 95

3 Paul H Appleby, *Bureaucracy and the Future*, p 118

## नौकरशाही अथवा सेवक तन्त्र की बुराइयाँ (Evils of Bureaucracy)

जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है नौकरशाही शब्द का प्रयोग प्रनादर अथवा तिरस्कार के साथ किया जाता है। जहाँ कहीं भी लोक कर्मचारी (Public servants) प्रभावशाली जन-नियन्त्रण की परिधि में बाहर रहते हैं, जहाँ वे अपने निजी लाभ के लिये कार्य करते हैं, जहाँ वे सार्वजनिक आलोचना के प्रति उत्तरदायी एवं जवाबदेह नहीं होते, जहाँ वे जनता अथवा समूह की आलोचना के किसी भी प्रकार के भय के बिना समाज में एक पृथक् वर्ग का रूप धारण कर लेते हैं—वहाँ उन्हें नौकरशाही अफसरों (Bureaucrats) की गजा दी जाती है। अतः नौकरशाही की व्याख्या इस प्रकार की गई कि “यह वह शासन-प्रणाली है जिसका नियन्त्रण अधिकारियों के हाथ में इतनी अधिक मात्रा में रहता है कि उससे सामान्य नागरिकों की स्वतन्त्रता एकटक में पड़ जाती है।”<sup>1</sup>

शुद्ध नौकरशाही व्यवस्था, जोकि अपने कार्यों के लिये उत्तरदायी एवं जवाबदेह नहीं होती, राजाओं अथवा निरंकुश शासकों के शासन में वर्तमान थी और आजकल यह साम्यवादी (Communitic) तथा सामन्तवादी (Totalitarian) राज्यों में पाई जाती है।

प्रश्न यह है कि प्रजातन्त्र (Democracy) में ‘नौकरशाही’ की आलोचना क्यों की जाती है ?

लार्ड हीवर्ट (Lord Hewart) ने ‘नई निरंकुशता’ (The New Depotism) नामक अपनी पुस्तक में, जोकि सन् १९२९ में प्रकाशित हुई थी, सिविल-सेवकों की आलोचना की। इस पुस्तक का सार यह है कि कार्यपालिका (Executive) जिसमें कि सिविल सेवा भी सम्मिलित है, उस शक्ति को प्राप्त करने का प्रयत्न कर रही है जिसका सम्बन्ध यथोचित दृष्टि से व्यवस्थापिका (Legislature) तथा न्यायपालिका (Judiciary) से है। इसी प्रकार, रैम्से-म्योर (Ramsay Muir) से ‘ब्रिटेन किस प्रकार शासित किया जाता है’ (How Britain is governed) नामक अपनी पुस्तक में, जोकि सन् १९३० में प्रकाशित हुई थी, कहा कि “नौकरशाही अथवा सेवकतन्त्र अग्नि के समान है जोकि एक सेवक के रूप में तो बहुमूल्य सिद्ध होती है परन्तु जब वह मालिक या स्वामी (Master) बन जाती है तो घातक सिद्ध होती है।” उन्होंने आगे कहा कि “नौकरशाही मन्त्रीय उत्तरदायित्व (Ministerial responsibility) के लबादे में पनपती तथा बढ़ती है।”<sup>2</sup> अमेरिकन राष्ट्रपति हूवर (Hoover) का कहना था कि “नौकरशाही में तीन सन्तुष्ट न होने वाली प्रवृत्तियाँ पाई जाती हैं—अर्थात् आत्म-स्थिरता (Self-perpetuation) आत्म-विस्तार तथा अधिक शक्ति की मांग।”

1 Prof Harold J Laski in the *Encyclopaedia of the Social Sciences*

2 Ramsay Muir, *How Britain is governed*, Indian Ed Allahabad, p 53

## नौकरशाही के दोष

### (Defects of Bureaucracy)

(१) लालफीताशाही (Red tape)—नौकरशाही की सबसे बड़ी आलोचना इसके कार्य की नैत्यक अथवा दैनिक प्रकृति (Routine nature) के कारण की जाती है। नौकरशाही अधिकारी औपचारिक (Formal) नियमों तथा विनियमों की बहुत अधिक चिन्ता करते हैं। ये नियम तथा विनियम (Rules and regulations) अनेक बार कार्य को आगे बढ़ाने की बजाए उसमें बाधा डालते हैं। वाल्टर बेजहोट (Walter Bagehot) ने 'अंग्रेजी संविधान' (The English Constitutions 1867) नामक अपनी पुस्तक में नौकरशाही के इस दोष के बारे में लिखते हुए कहा कि "यह एक अनिवार्य दोष है कि नौकरशाही अधिकारी परिणाम (Result) की अपेक्षा दैनिकता (Routine) की अधिक परवाह करते हैं, अथवा जैसा कि बर्क (Burke) ने कहा कि "वे कार्य के रूप (Form) को उतना ही महत्व देने लगते हैं जितना कि कार्य की विषयवस्तु अथवा सार (Substance) को।" इस प्रकार सिविल सेवक नियमों तथा विनियमों में प्रशिक्षण (Training) प्राप्त करते हैं और तब वे उनको लागू करते हैं। परिणाम यह होता है कि वे 'अपने व्यवसाय के ऐसे दर्जी बन जाते हैं' जोकि कपड़ों का छाँट (फिटिंग) तो करते हैं परन्तु उन्हें शरीर का पता नहीं होता।"<sup>1</sup>

(२) प्रशासकीय आत्मोन्नति (Administrative self-promotion)—नौकरशाही अधिकारी जन-कल्याण के लिये उत्साहित होने की बजाए उसके नाम पर ऐसे कार्य करना प्रारम्भ कर सकते हैं जिन्हें करने की उन्हें वैधानिक दृष्टि से आज्ञा नहीं होती।

(३) आत्म-महत्व (Self-importance)—अन्य मनुष्यों के समान ही सिविल सेवक भी अपनी सत्ता (Authority) तथा अपने महत्व का प्रदर्शन करना चाहते हैं, जैसा कि शेक्सपियर (Shakespeare) ने कहा है कि "प्रत्येक मनुष्य अपनी सत्ता के छोटे से छोटे क्षण को भी प्यार करता है।"

(४) वर्गीय चेतना (Classical consciousness)—नौकरशाही अफसर समाज में एक पृथक्-वर्ग का रूप धारण करने लगते हैं। उनका विचार होता है कि वे अन्य लोगों से श्रेष्ठ होते हैं और इस प्रकार वे शासक व शासित के बीच उपयुक्त सम्बन्ध स्थापित रखने में असफल रहते हैं जबकि ऐसा सम्बन्ध लोकतन्त्रीय प्रक्रिया (Democratic process) का एक आवश्यक अंग होता है।<sup>2</sup>

1 Walter Bagehot, *World classic Edition*, p 171

2 For details also refer to prof William A Robson's—*The Civil Service in Britain and France*, London 1956

## निरंकुशता का आरोप

(The Charge of Despotism)

एक ब्रिटिश विधिवेत्ता, लार्ड हीवर्ट (Lord Hewart) ने 'नई निरंकुशता' (New Despotism) नामक अपनी पुस्तक में यह विचार व्यक्त किया कि उन बदनी हुई प्रशासकीय निरंकुशता के भार के अन्तर्गत ब्रिटिश नागरिक अपनी स्वाधीनताओं खो देंगे। "एक मामूली सी जांच इस बात को स्पष्ट करने के लिए पर्याप्त होगी कि प्रशासनिक कार्य पर गत कुछ वर्षों में एक दृढ़ प्रभाव पड़ना रहा है तथा अब भी पड़ रहा है और नि सन्देह जितना अमर यह दृष्टा है कि विभागीय सत्ता तथा क्रियाओं का विशाल एवं अधिकाधिक क्षेत्र सामान्य विधि (Law) की पहुँच में बाहर हो गया है, चाहे इस प्रभाव का पोषण करने वाली प्रेरणायें व भावनायें कुछ भी क्यों न हों।"<sup>1</sup> लार्ड हीवर्ट का विश्वास था कि व्यक्तिगत स्वाधीनता सतरे में है। क्योंकि 'तीव्र नौकरशाही मनोवृत्ति' के अफसर 'कुछ ऐसे विश्वासों' के नाथ काम करते हैं जैसे कि

- (१) कार्यपालिक (Executive) का कार्य शासन करना है।
- (२) शासन करने के लिए उपयुक्त व्यक्ति केवल विशेषज्ञ (Experts) ही होते हैं।
- (३) सरकारी कार्य के विशेषज्ञ स्थायी पदाधिकारी ही होते हैं।
- (४) उन विशेषज्ञों को प्रचलित परिस्थितियों से व्यवहार करना होता है और वे जिन परिस्थितियों में भी होते हैं अपने को उसी के अनुसार सब से अधिक उपयुक्त बना लेते हैं।
- (५) विशेषज्ञ के कार्य में दो मुख्य बाधाएँ सामने आती हैं। एक तो ससद का प्रभुत्व (Sovereignty of Parliament) और दूसरी कानून का शासन (Rule of law)।
- (६) अज्ञानी जनता में जो एक प्रकार की अध-श्रद्धा प्रचलित है वह इन दोनों बाधाओं को दूर करने में बाधक बनती है। अतः विशेषज्ञ को दूसरी बाधा को निरर्थक करने के लिये प्रथम का उपयोग करना चाहिये।
- (७) इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये, उसे ससदीय जामा पहन कर पहले मन-मानी शक्ति अपने हाथ में ले लेनी चाहिये और फिर कानूनी अदालतों का विरोध करना चाहिये।

(८) यह सब प्रक्रिया बहुत सरल सिद्ध होगी यदि वह (क) एक मोटी रूप-रेखा की शकल में पास किया हुआ विधान प्राप्त कर सकता है, (ख) उस विधान की खाइयों को स्वयं अपने नियमों, विनियमों तथा अज्ञानों से भर सकता है, (ग) ससद के लिये यह कठिन अथवा असम्भव बना सकता है कि वह इन नियमों, विनियमों

तथा आज्ञाओं पर रोक लगाये, (घ) उनके लिए कानून की शक्ति प्राप्त कर सकता है, (ङ) अपने निजी निर्णयों को अन्तिम बना सकता है, (च) इस बात की व्यवस्था कर सकता है कि उसके निर्णय के तथ्य ही उसकी वैधता (Legality) के अन्तिम प्रमाण होंगे, (छ) कानूनों की धाराओं में सशोधन करने की शक्ति प्राप्त कर सकता है, (ज) न्यायालय में की जाने वाली किसी भी प्रकार की अपील को रोक सकता है अथवा उसकी उपेक्षा कर सकता है।

(६) यदि विशेषज्ञ लार्ड चान्सलर के पद को समाप्त कर सकता है, न्यायाधीशों की पद स्थिति को सिविल सेवा की एक शाखा के रूप में घटा सकता है, और मुकदमों में पहले ही अपनी राय प्रकट करने के लिये उन्हें बाध्य कर सकता है, और एक 'न्यायमन्त्री' (Minister of Justice) की मार्फत स्वयं उनकी नियुक्ति कर सकता है, तब तो सारी बाधाएँ खत्म हो जायेंगी।<sup>1</sup>

निरंकुशता के इस आरोप के मुख्य कारण का स्रोत 'हस्तान्तरित विधान' (Delegated legislation) है। विधानमण्डल (Legislature) एक कानून पास करता है और उस कानून से सम्बन्धित छोटी-छोटी बातों की पूर्ति का कार्य सिविल सेवकों पर छोड़ देता है। 'नौकरशाही' के आलोचकों का यह मत है कि इस प्रकार सिविल सेवक विधान के बारे में सत्ता हथियाने लगे हैं। इससे विधान-मण्डल की शक्तियाँ सीमित होती जा रही हैं। इस आरोप का उत्तर यह है कि जब तक संसद को सिविल सेवकों द्वारा किसी भी कानून के सम्बन्ध में बनाये गये नियमों एवं विनियमों पर पुनर्विचार करने की शक्ति प्राप्त है, तब तक हस्तान्तरित विधान को बुरा नहीं कहा जा सकता। यह तो एक आवश्यकता है और जब तक विधि अथवा कानून की बागडोर विधान-मण्डल के हाथों में है तब तक इस बात का खतरा नहीं है कि सिविल सेवक अपनी शक्तियों का प्रयोग करते समय निरंकुश बन जायेंगे।

निम्नलिखित उपाय 'नौकरशाही' को इसके अनेक दोषों से मुक्त कर सकते हैं —

**इन दोषों को दूर करने के लिए सुझाव**

(Suggestions for the Removal of these Defects) •

(१) नौकरशाही (Bureaucracy) की शक्तियों को सीमाओं के अन्तर्गत रखने के लिए सत्ता का विकेन्द्रीकरण (Decentralisation of authority) होना चाहिए। विकेन्द्रीकरण 'नौकरशाही' अधिकारियों की बढ़ती हुई सत्ता पर लगाया जाने वाला सबसे अधिक शक्तिशाली अवरोध (Check) है। अत्यधिक केन्द्रीकरण (Centralisation) के कारण 'नौकरशाही' अधिकारियों में निम्नलिखित बुराईयाँ पनप जाती हैं — "पृथक्ता, लोचहीनता, भावुकता का अभाव, स्थानीय दशाओं के विषय में अज्ञानता, कार्य में विलम्ब या टालमटोल करना, कार्य का वेदगपन तथा आत्म-सन्तुष्टि।"<sup>2</sup>

1 Lord Heward, *New Despotism*, pp. 13-14

2 Prof William A, Robson, *The Civil Service in Britain and France*

(२) सिविल सेवकों पर समद तथा मन्त्रि-मण्डल का नियन्त्रण प्रभावशाली होना चाहिए ।

(३) ऐसे प्रशासकीय न्यायाधिकरणों (Administrative tribunals) की स्थापना होनी चाहिए जिनके सम्मुख नागरिक सिविल सेवकों के विरुद्ध अपनी शिकायतें रख सकें और अपने दुखों को दूर करा सकें । बिना किसी भेदभाव के प्रत्येक नागरिक को यह अवसर प्राप्त होना चाहिए कि वह इनके द्वारा अपने दुखों व अपनी पीड़ाओं को दूर करा सके ।

प्रोफेसर रोबसन (Robson) ने यह सुझाव दिया है कि

(१) सिविल सेवक पूर्णतया समाज में एकीकृत होने चाहिये । सिविल सेवा एक सामान्य नागरिक तक के प्रति भी जवाबदेह होनी चाहिए । ऐसा न हो कि सिविल सेवक स्वयं एक पृथक् वर्ग अथवा जाति का रूप धारण कर लें ।

(२) सिविल सेवा मुख्यतः विभिन्न सामाजिक तथा आर्थिक वर्गों की प्रतिनिधि (Representative) होनी चाहिए ।

(३) शासकों (Governors) तथा शासितों (Governed) के बीच अर्थात् सरकारी विभागों (Government departments) तथा उन लोगों के बीच, जिनकी कि वे सेवा करते हैं, पत्र-व्यवहार अथवा सन्देशों के आदान-प्रदान की एक प्रभावशाली तथा सतत व्यवस्था होनी चाहिए ।

(४) प्रशासन में सामान्य मनुष्यों अथवा गैर-सरकारी व्यक्तियों को सक्रिय रूप में भाग लेना चाहिए । “एकीकरण (Integration), पत्र-व्यवहार अथवा सन्देशों का आदान-प्रदान (Communications) तथा प्रशासन में भाग लेना (Participation) - ये शब्द उन लोगों को सदा दृष्टिगत रखने चाहिये जो कि यह चाहते हैं, कि प्रजातन्त्रीय सरकार की आवश्यकताओं एवं आकांक्षाओं के साथ लोकप्रशासन के सगठनात्मक सम्बन्ध कायम हो । इससे सुधार की ऐसी प्रवृत्तियाँ जागृत होती हैं जिनका यदि अनुसरण किया जाये तो ये सिविल सेवा को सर्वाधिक मात्रा में योग्य समर्थ जवाबदेह तथा उत्तरदायी बना देंगी ।<sup>1</sup>

निष्कर्ष के रूप में हम यह कह सकते हैं कि ‘नौकरशाही’ अधिकारी (Bureaucrats) राष्ट्र की सेवा करते हैं । अतः उचित अवसर पर उनकी प्रशंसा की जानी चाहिए और जब उनकी आलोचना की आवश्यकता हो, तो आलोचना भी की जानी चाहिए । नौकरशाही आधुनिक युग की एक अनिवार्य आवश्यकता है और इसको पूर्णतः समाप्त करने की बात अविवेकपूर्ण तथा अवैधानिक है । होना यह चाहिए कि केवल अवरोध (Checks) ही इस प्रकार लगाये जायें कि जिससे ‘नौकरशाही’ अधिकारी जनता के वास्तविक सेवक बने रहें ।

## सिविल अथवा असैनिक सेवा— इसके कार्य और विभिन्न पद्धतियाँ

(Civil Service—Its Functions And Various Systems)

सिविल सेवक (Civil servants) सरकार के वैतनिक कर्मचारी होते हैं। न्यायाधीश (Judges), सैनिक तथा अन्य अनेक व्यक्ति भी सरकारी कर्मचारी होते हैं परन्तु उन्हें सिविल सेवक नहीं माना जाता। ब्रिटिश राजकोष (British Treasury) द्वारा दी गई निम्नलिखित परिभाषा सिविल सेवा की व्याख्या के लिए एक सुविधाजनक मार्ग प्रस्तुत करती है

“मुख्य रूप में सिविल सेवक की परिभाषा इस प्रकार की जा सकती है कि सम्राट् (Crown) का सेवक (जो कोई राजनीतिक अथवा न्यायिक पद नहीं रखता), जो सिविल स्थिति में नियोजित होता है और जिसका पारिश्रमिक (Remuneration) पूर्णतया ससद द्वारा उपवन्धित धन में से दिया जाता है।” सिविल सेवा की दो मुख्य श्रेणियाँ होती हैं निम्न लिपिक वर्ग तथा उच्च प्रशासकीय अधिकारी वर्ग। उक्त प्रशासकीय अधिकारी विभाग (Department) के राजनैतिक प्रमुख से प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित होते हैं। वे नीतियों का निर्माण करने में सरकार के मन्त्रियों (Ministers) की सहायता करते हैं और राज्य के बड़े विभागों का नियन्त्रण एवं निरीक्षण करते हैं। इन उच्च पदाधिकारियों को कभी-कभी सिविल अथवा असैनिक सेवा का ‘सार भूत वर्ग’ (Elite class) कहा जाता है। सिविल सेवा में प्रशासक (Administrators) तथा, साथ ही साथ, तकनीकज्ञ (Technicians) जैसे कि इंजीनियर, डाक्टर और ड्राफ्ट्समैन (नक्शानवीस) सम्मिलित होते हैं। यहाँ हमारा सम्बन्ध मुख्यतः उच्च प्रशासकीय वर्ग की समस्याओं से ही रहेगा।

सिविल सेवकों का मुख्य कार्य देश की विधि अथवा कानून (Law) का प्रवन्ध करना है। वे निष्ठा से, निष्पक्षता से तथा राजनैतिक दृष्टि से तटस्थ रह कर विधि को कार्यान्वित करते हैं। सिविल सेवा के उच्च पदाधिकारी नीति-निर्माण विधान (Legislations) तथा कराधान (Taxation) के मामलों में अपने राजनैतिक प्रमुखों (Political heads) पर भारी प्रभाव डालते हैं। सिविल सेवक विशिष्ट परामर्श प्रदान करते हैं और तथ्य एवं आँकड़े (Facts and figures) प्रस्तुत करने हैं जिनके बिना आधुनिक युग में विधि का निर्माण करना (Law-making) अव्यावहारिक एवं दुष्कर है। कोई भी विधेयक (Bill) जोकि ससद के सामने प्रस्तुत किया जाता है उस महान् श्रम, तथा शक्ति का एक प्रमाण होता है जोकि सिविल सेवकों द्वारा उसके

तैयार करने में लगाई जाती है। वित्तीय क्षेत्र में, सिविल सेवक केवल बजट ही तैयार नहीं करते, अपितु एक बड़ी मात्रा में सरकार की कराधान तथा व्यय नीति (Taxation and expenditure policy) को भी प्रभावित करते हैं। सिविल सेवक विभागों का संचालन करते हैं और मन्त्रियों के, जिनके पास कि शायद ही कभी समय, ज्ञान तथा विना सहायता के नीति-निर्माण करने की प्रवीणता होती है, नीति सम्बन्धी निर्णयों पर भारी प्रभाव डालते हैं। प्रशासक विधान-मण्डल के कानूनों की व्याख्या एवं विश्लेषण भी करते हैं और अनेक बार तो उनसे सदन के कानूनों के अन्तर्गत नियम तथा विनियम बनाने को कहा जाता है (हस्तान्तरित विधान)। अपने राजनैतिक प्रधानों को वे परामर्श भी देते हैं। मन्त्री अपने वरिष्ठ अधिकारियों के परामर्श पर भरोसा करते हैं। रैम्से म्योर (Ramsay Muir) ने इस तथ्य को सुन्दर रूप में व्यक्त किया है यद्यपि उसमें काफी अतिशयोक्ति (Exaggeration) है। उन्होंने कहा कि "एक नवनि्युक्त मन्त्री का विचार करो जिसे कि अपना पद सामान्य राजनीति के क्षेत्र में प्राप्त सफलताओं के प्रतिफल में मिला है। अधिकांश मामलों में यह देखा गया है कि जिस विभाग का उसे अध्यक्ष बनाया गया है उसके विशाल तथा जटिल कार्यों का उसे विशिष्ट ज्ञान नहीं होता

। उसको ऐसे अधिकारियों के साथ कार्य करना पड़ता है जो विभाग की समस्याओं के अध्ययन में अपना पूरा समय लगाते हैं तथा जिनका विगत जीवन भी उन्हीं समस्याओं के अध्ययन में व्यतीत हुआ है जबकि वह (मन्त्री) सत्तार में अपनी प्रतिष्ठा कायम करने, अपनी स्थिति बनाने अथवा सार्वजनिक मंचों पर धारा-प्रवाह भाषण देने में व्यस्त रहा करता था। वे उसके सामने सैकड़ों कठिन समस्याएँ निर्णय के लिये लाते हैं, जिनमें से अधिकांश के विषय में वह कुछ नहीं जानता। वे उसके समक्ष सबसे अधिक निश्चयात्मक तर्कों एवं तथ्यों से युक्त अपने सुझाव रखते हैं। यह स्पष्ट है कि जब तक कि वह एक स्वाभिमानी गधा अथवा असाधारण समझ, शक्ति एवं साहस वाला व्यक्ति ही न हो १९ प्रतिशत मामलों में वह उनके विचारों से अपनी सहमति प्रकट करेगा और बिन्दुचिह्नित स्थान पर अपने हस्ताक्षर कर देगा । इस प्रकार लगभग सदैव कार्यालय की नीति ही विजयी होती है। इसकी शान्त दृढ़ता व शान्त व्यवधान अथवा रुकावट की शक्ति तथा तथ्यों की पूर्ण जानकारी इसके ऐसे सबल अस्त्र हैं जिन पर एक असाधारण योग्यता का व्यक्ति ही विजय पा सकता है।"<sup>1</sup>

मन्त्रियों पर सिविल सेवा का प्रभाव निम्नलिखित तीन तत्वों पर निर्भर होता है

(१) सिविल सेवा का प्रभाव वरिष्ठ मन्त्रियों (Senior Ministers) की अपेक्षा उन मन्त्रियों पर अधिक होता है जिनके लिये कि अपना काम नया-नया होता है।

(२) यह तथ्यो एव आँकड़ो के बारे में उनके ज्ञान पर निर्भर होता है। यदि वे अपने कार्य तथा विभाग से सम्बन्धित तथ्यो एव आँकड़ो से अच्छी प्रकार परिचित हैं तो वे मन्त्रियों पर अधिक प्रभाव डाल सकेंगे।

(३) सरकार पर सिविल सेवा का प्रभाव इस बात पर निर्भर होता है कि सरकार उसका किस प्रकार उपयोग करती है। जब कोई ऐसा दल (Party) शासनारूढ होता है जोकि यथापूर्व स्थिति कायम रखने के लिए दृढप्रतिज्ञ होता है तो सिविल सेवा केवल नियामक कार्यों को ही सम्पन्न करती है और जब कोई ऐसा दल पदारूढ होता है जो सामाजिक परिवर्तनों से संयुक्त हो तो सिविल सेवा अधिक सक्रिय (Active) हो जाती है और इसका प्रभाव भी अधिक पड़ता है।<sup>1</sup>

### लूट-खसोट बनाम योग्यता प्रणाली

(Spoils Versus Merit system) :

यह सर्वविदित है कि अमेरिकी कार्मिक व्यवस्था (American personnel system) 'लूट-खसोट प्रणाली' (Spoils system) पर आधारित थी अर्थात् विजेता राजनैतिक दल, इस सिद्धान्त के अनुसार कि 'उपलब्ध द्रव्य पर विजेताओं का ही अधिकार होता है', सभी सरकारी पदों पर अपने दल के आदमियों को पदारूढ करता था। सरकारी अथवा लोक-पदों (Public offices) को 'लूट का माल या द्रव्य (Spoils) समझा जाता था जिसका उपयोग चुनाव (Election) में विजयी होने वाला राजनैतिक दल करता था।

सत्तार के लगभग सभी देशों में कर्मचारी-वर्ग की नियुक्ति के आधार के रूप में योग्यता सिद्धान्त (Merit principle) के प्रचलन से पूर्व सरक्षणता (Patronage) की पद्धति वर्तमान थी। फ्रांस की कार्मिक व्यवस्था के इतिहास के बारे में लिखते हुए प्रो० हर्मन फिनेर (Hermen Finer) ने कहा कि "फ्रांस में क्रांति (Revolution) होने तक राज्य भर में दर्जन भर अथवा कुछ अत्यन्त ऊँचे पदों को छोड़कर लगभग प्रत्येक केन्द्रीय अथवा स्थानीय पद (Office) केवल व्यक्तिगत क्रय (Purchase), उपहार (Gift) अथवा उत्तराधिकार (Inheritance) के द्वारा प्राप्त किया जा सकता था। सभी सरकारी पद व्यक्तिगत सम्पत्ति (Private property) की ही एक किस्म बन गये थे और एक विस्तृत व्यवहार-शास्त्र (Jurisprudence) के द्वारा इनके हस्तान्तरण की व्यवस्था की जाती थी। ये पद, जोकि बेचे जा सकते थे तथा वंश-परम्परा में प्राप्त किये जा सकते थे, द्विमुखी प्रकृति के थे एक तो वे सम्पत्ति (Property) बने हुए थे और दूसरे उनका रूप सरकारी कार्य (Public function) का था। उन समय कोई भी व्यक्ति जो कि पद प्राप्त करना चाहता था, मालिक से उसे सम्पत्ति के रूप में खरीद लेता था और फिर उस पद का कार्य चालू करा दिया करता था। क्रेता मन्त्राट को यह अवसर प्रदान करता

1 Also refer to, The Civil Service To-day, E H Dale, the Higher Civil Service of Great Britain William A Robson, The Civil Service in England and France

था कि वह (सम्राट) उससे उस पद को सभालने की क्षमता की गारन्टी की मांग कर सकें, परन्तु वास्तव में, सम्राट तथा उसके पदाधिकारी, जिनके रजिस्ट्रो में इन हस्तान्तरणों तथा पदनियुक्तियों का लेखा लिखा जाता था, ऐसी गारन्टियों की मांग ही नहीं करते थे। वे तो व्यक्तिगत रूप से मिलने वाली फीमो, रिश्वतों तथा ऐसी ही अन्य बातों से पूर्णतया सन्तुष्ट रहते थे। वैसे कोई भी व्यक्ति किसी पद की कीमत देकर कानूनी रूप से उसका अधिकारी नहीं बन सकता था लेकिन व्यवहार में, प्रत्येक व्यक्ति कीमत चुका कर पद प्राप्त कर लेता था। योग्यता (Ability) का यदि धन अथवा परिवार का समर्थन प्राप्त नहीं था तो वह सरकारी पदों से बिल्कुल बहिष्कृत ही थी। संक्षेप में, व्यवस्था यह थी कि धन लेकर पदों की बिक्री की जाती थी और वह बिक्री पक्षपात से प्रभावित होती थी।”<sup>1</sup>

इंग्लैण्ड में भी सरक्षणता की व्यवस्था वर्तमान थी। एडवर्ड बर्क (Edward Burke) ने ११ फरवरी १७८० को लोकसभा (House of Commons) में दिये गये एक भाषण में “संसद (Parliament) की स्वतन्त्रता की अधिक सुरक्षा की तथा सिविल सेवा व अन्य संस्थाओं में अल्प-व्यय सम्बन्धी सुधार की एक योजना प्रस्तुत की” जिसमें उन्होंने कार्मिक व्यवस्था (Personnel system) की आलोचना की और “उसके उस बड़े मूलभूत दोष का उल्लेख किया कि न तो व्यवस्था उद्देश्य से मेल खाती है और न कर्मचारी कार्य से।”

लूट-खसोट प्रणाली इस विश्वास के कारण अधिक प्रचलित हो गई थी कि दलीय राजनीति का संचालन सर्वोत्तम तरीके से उन्हीं व्यक्तियों के द्वारा किया जा सकता है जोकि दल (Party) के सिद्धान्तों तथा उसकी विचारधाराओं में विश्वास रखते हों। अतः असेनिक अथवा सिविल सेवा में केवल अपने दल के सदस्यों को ही नियुक्त किया जाना चाहिये। यह समझा जाता था कि दल के व्यक्ति के रूप में प्रशिक्षण (Training) प्राप्त करना ही लोक-सेवक (Public servant) बनने के लिए पर्याप्त योग्यता है। विलियम टर्न (William Turn) ने सरक्षणता की प्रणाली (System of patronage) की पैरवी करते हुए आधुनिक सिविल सेवा के कर्मचारियों की आलोचना की है। उन्होंने कहा कि —

“यह एक अनोखी पद्धति है जिसमें यह माना जाता है कि मनुष्य शारीरिक अवयवों के सरल मिश्रण (Simple organic compounds) हैं जोकि प्रयोगशाला की विधियों (Laboratory methods) के आधीन होते हैं। इनके नमूनों के परीक्षण किये जाते हैं और उनके परिणामों के आधार पर उनकी सूचियाँ बनाली जाती हैं तथा उनको उस समय तक फाइलों में रखा जाता है जब तक कि उनकी आवश्यकता नहीं होती। उनका विश्वास है कि सिविल सेवक विचारशील नहीं होते, सरक्षण प्राप्त कर्मचारियों (Patronage employees) के समान उनकी प्रशासन में कोई अभिरुचि या टेक (Stake) नहीं होती और वे काफी लम्बी अवधि तक अपने

पदों पर बने रहते हैं, वे दैनिक कार्य के अभ्यासी व्यक्ति बन जाते हैं, उस घड़े के समान, जिसकी दोनों आँखों की ओर को आड़ के लिए पट्टियाँ लगी रहती हैं, वे केवल एक ही दिशा की ओर को देखते हैं।”<sup>1</sup>

कर्मचारियों की नियुक्ति के लिये लूट प्रणाली के प्रचलन की अन्य प्रेरणायें इस कारण उत्पन्न होती थी कि विजयी दल अपने कार्यकर्त्ताओं अथवा मित्रों को सरकारी पद देकर उनके प्रति आभार प्रदर्शित करता था। जब एक दल ऐसा करता था तो अन्य दल भी, जैसे ही वह शक्ति प्राप्त करता था, ऐसा ही करता था। एक दल जब अपने प्रतिद्वन्द्वियों का इस प्रकार बहिष्कार करता था तो दूसरा दल भी शासनारूढ़ होने पर इसका बदला लेता था। शासनारूढ़ दल के परिवर्तन के साथ ही सिविल सेवा के कर्मचारी भी बदल दिये जाते थे। सरक्षणता के पक्ष में प्रस्तुत किया जाने वाला सबसे अधिक महत्वपूर्ण कारण यह था कि सरकार उस समय तक अपनी नीतियों को अधिकतम प्रभावपूर्ण रीति से क्रियान्वित नहीं कर सकती जब तक कि उसके प्रमुख कर्मचारी उन उद्देश्यों के प्रति पूर्णतया सहानुभूति न रखें जिन्हें कि प्राप्त करने के लिये वह प्रयास कर रही है।

यह बात तो अब बिल्कुल स्पष्ट रूप से तथा बिना किसी सदेह के कही जा सकती है कि ‘लूट प्रणाली’ से प्रशासन (Administration) में अनेक बुराईयाँ आ जाती हैं। प्रशासन भ्रष्टाचारी (Corrupt) तथा अकुशल हो जाता है। देश का राजनैतिक जीवन बड़ा गंदा हो जाता है क्योंकि विभिन्न दलों का मुख्य ध्येय यही होता है कि विधान-मण्डल (Legislature) में अधिक से अधिक स्थान (Seats) प्राप्त किये जायें जिससे कि सरकारी पदों पर अपने कार्यकर्त्ताओं तथा समर्थकों को नियुक्त किया जा सके। दल के अयोग्य तथा भ्रष्टाचारी कार्यकर्त्ता उच्च प्रशासकीय पदों पर नियुक्त कर दिये जाते हैं। यह सम्पूर्ण व्यवस्था राजनीति (Politics) तथा प्रशासन के प्रति सार्वजनिक घृणा उत्पन्न करती है। जार्ज विलियम कर्टिस (George William Curtis) ने लूट प्रणाली के गंभीर दोषों के बारे में लिखते हुए कहा कि

“लोक सेवा (Public service) का दलीय आधार पर दुरुपयोग करना लोक-प्रिय सरकार के प्रति मौलिक विश्वासघात है क्योंकि इसके द्वारा सार्वजनिक कल्याण (Public welfare) की वजाय व्यक्तिगत स्वार्थ राजनैतिक कार्यों का प्रेरणा स्रोत बन जाता है”<sup>2</sup>। लूट प्रणाली की प्रमुख बुराईयों में से एक यह है कि सरक्षणता (Patronage) के प्रमादपूर्ण दुरुपयोग तथा अत्यधिक अपव्यय एवं भ्रष्टाचार ने दल को इतना अधिक निरकुश तथा स्वच्छन्द बना दिया है कि देश का सद्बिवेक तथा बुद्धिमत्ता अधिकतर मिद्धातहीन अज्ञानता और घृष्टतापूर्ण चालाकी की दासता में बंध गये हैं।”

1 William Turner In defence of Patronage,’ in “Improved Personnel in Government Service”

## योग्यता प्रणाली (Merit System) .

लोग अब यह अनुभव करने लगे हैं कि पद (Office) 'योग्य' व्यक्ति को दिया जाना चाहिये, 'विजयी' (Victor) को नहीं। सभी लोकतन्त्रीय देशों में 'मिबिल मेवा योग्यता सिद्धात' (Merit principle) पर आधारित है। संयुक्त राज्य अमेरिका में, जो कि लूट-प्रणाली की कुख्यात भूमि रही है, 'पेन्डलटन अधिनियम' (Pendleton Act) के पास होने के साथ ही, सन् १८८३ में सुधार आदोलन प्रारम्भ हुआ था। एक सघीय सिविल सेवा आयोग (Federal Civil Service Commission) की स्थापना की गई थी। सिविल सेवा के पदों का क्रमानुसार वर्गीकरण कर दिया गया था और उनको नियुक्ति के नियमों के अधीन कर दिया गया था।

'योग्यता प्रणाली' का अर्थ है—

(१) केवल योग्य एवं समर्थ व्यक्ति ही सिविल अथवा असैनिक पदों पर नियुक्त किये जायेंगे। प्रत्याशी अथवा उम्मीदवार (Candidates) की योग्यता अथवा क्षमता ही सिविल सेवा के चुनाव का आधार होगी।

(२) प्रत्याशियों (Candidates) की क्षमता अथवा योग्यता का निर्णय एक निष्पक्ष तथा स्वतंत्र सेवा आयोग के द्वारा किया जायेगा।

(३) भर्ती (Recruitment) खुली प्रतियोगिता के द्वारा होगी।

(४) पदों (Posts) के लिए प्रतियोगिता करने वाले सभी नागरिकों को समान अवसर प्रदान किये जायेंगे।

(५) किसी भी दल से सम्बन्धित होने के आधार पर नागरिक-नागरिक में कोई भेद नहीं किया जायेगा। सभी नागरिकों के साथ न्याय किया जायेगा।

(६) लोगों की नियुक्तियाँ दलीय आधार (Party basis) पर नहीं की जायेंगी। व्यक्तियों को पद के लिए उनकी योग्यता के आधार पर चुना जायेगा, राजनैतिक सेवाओं के पुरस्कार के आधार पर नहीं।

(७) पद के कार्यकाल के विषय में स्थायित्व (Permanence) रहेगा। सिविल सेवा का भाग्य राजनैतिक दल के भाग्य के साथ नहीं बंधा रहेगा।

(८) सिविल सेवक राजनीति में तटस्थ (Neutral) रहेंगे।

(९) पदोन्नतियाँ (Promotions) भी योग्यता के आधार पर ही किये जायेंगे।

योग्यता प्रणाली सिविल सेवा में पद के लिए दलबन्दी के आधार पर की जाने वाली खीचतान के द्वारा उत्पन्न होने वाले अनैतिक प्रभाव को दूर करती है। योग्यता प्रणाली के अन्तर्गत सिविल सेवक किसी भी दल (Party) के बजाय सरकार के प्रति वफादार रहते हैं। योग्यता प्रणाली कर्मचारियों को पदावधि (Tenure) की सुरक्षा प्रदान करती है जिसके बिना कोई भी तकनीकी अथवा व्यावसायिक अधिकारी अपना कार्यालय का काम नहीं कर सकता। यह प्रणाली सिविल सेवा को एक

व्यवसाय (Profession) के रूप में ऊपर उठती है और इस प्रकार सेवा के अन्तर्गत उच्च कोटि के विशेषीकरण (Specialisation) को सम्भव बनाती है जो कि सरकार द्वारा उन अनेक तकनीकी (Technical) कार्यों की पूर्ति के लिए अत्यन्त आवश्यक होता है जिनका भार आजकल सरकार अपने ऊपर लेती है।

उचित पदों पर उचित एवं योग्य व्यक्ति ही नियुक्त किये जायेंगे और राज्य के किसी भी पद के लिए प्रतियोगिता के एक समान अवसर प्रदान करके सभी नागरिकों के साथ पूर्ण न्याय किया जायेगा। सिविल सेवा की नियुक्तियों के समय योग्यता ही एकमात्र विचारणीय बात होगी।

आधुनिक सिविल सेवा विधियों (Laws) का इस प्रकार निर्माण किया गया है कि जिससे लोक कर्मचारियों के चुनाव की योग्यता प्रणाली को लागू किया जा सके

(१) राजनैतिक विचारों के आधार पर कर्मचारियों को पदों पर नियुक्त करना अथवा हटाना अब अवैधानिक (Illegal) कर दिया गया है।

(२) किसी भी दल के संगठन के लिए कर्मचारियों को अपनी सेवायें अथवा धन देने को बाध्य करना भी अवैधानिक है।

(३) भर्ती तथा पदोन्नति आदि के मामलों में सिविल सेवा पर नियन्त्रण लागू करने के लिए एक स्वतंत्र एवं निष्पक्ष सिविल सेवा अभिकरण (Agency) की स्थापना की गई है।

(४) सिविल सेवा के पदों पर नियुक्तियाँ करने के लिए लिखित परीक्षाओं (Written examinations) तथा अन्य लघु परीक्षाओं अथवा जाचों पर आधारित कार्यविधियों (Procedures) की एक पद्धति का निर्माण किया है।

(५) राजनैतिक विचारों के आधार पर कर्मचारियों को अपने पदों से हटाये जाने के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करने के लिए भी कार्यविधियों की एक पद्धति की स्थापना की गई।

प्रत्येक पद पर सबसे अधिक योग्य व्यक्ति की ही नियुक्ति की जानी चाहिये। “यह आदर्श अथवा लक्ष्य हमारे समाज में व्यापक रूप में मान्य कुछ महत्ताओं का एक प्रतिबिम्ब (Reflection) है, अर्थात् यह कि (१) प्रशासकीय क्षेत्र में, कर्मचारियों का सम्बन्ध सरकारी सेवा की कुशलता (Efficiency) में होना चाहिये और यह कि कर्मचारियों की योग्यता एवं क्षमता ही प्राप्त की जाने वाली कार्य-कुशलता के स्तर का मुख्य निर्धारक तत्व होनी चाहिए, (२) यह कि प्रशासकीय शाखा के कर्मचारी “नीति” (Policy) के मामलों—अर्थात् मूलभूत महत्व के प्रश्नों—से सम्बन्धित नहीं होते हैं अतः सिविल सेवा राजनैतिक दृष्टि से तटस्थ रह सकती है। और रहनी भी चाहिए, और (३) यह कि सरकारी नौकरियों के आर्थिक अवसर सभी नागरिकों के लिये बिना किसी पक्षपात के उपलब्ध होने चाहिये।”<sup>1</sup>

योग्यता प्रणाली के कारण विभिन्न राष्ट्रों के राजनैतिक जीवन में निखार आ गया है और कर्मचारियों के लिए, जो कि योग्यता के आधार पर चुने जाते हैं, यह सम्भव हो गया है कि वे सरकारी नौकरी को अपना स्थायी जीवन-क्रम बना सकें। अब कोई भी नागरिक राज्य के किसी भी पद को पाने की आशा कर सकता है। इस प्रकार योग्यता प्रणाली 'सभी के लिए समान अवसर तथा समान व्यवहार' के लोक तंत्रीय सिद्धांत का ही एक विस्तार है। इस प्रणाली के अन्तर्गत सरकारी कर्मचारियों को दलीय उद्देश्यों की पूर्ति के लिए अपने पदों की शक्तियों के दुरुपयोग करने का कोई प्रलोभन नहीं मिल सकता।

### कुलीनतन्त्रीय तथा प्रजातन्त्रीय प्रणाली

(Aristocratic and Democracy System) :

प्रायः दो अन्य प्रकार की कार्मिक-प्रणालियाँ (Personnel system) का उल्लेख भी किया जाता है। वे कुलीनतन्त्रीय और प्रजातन्त्रीय किस्म की कार्मिक प्रणालियाँ हैं। यदि कर्मचारियों के निर्देशक-वर्ग की नियुक्ति, प्रतियोगिता के द्वारा नहीं बल्कि नियोक्ता प्राधिकारी (Appointing authority) के व्यक्तिगत विवेक के आधार पर समाज के केवल उच्च श्रेणी के लोगों में से ही की जाती है तो उसे कुलीनतन्त्रीय किस्म की कार्मिक प्रणाली की सजा दी जाती है। इसमें सिविल सेवा के उच्च पदों पर समाज के केवल उच्च-वर्ग के व्यक्तियों का ही एकाधिकार (Monopoly) होता है और देश की बहुसंख्यक जनता देश के प्रशासन में भाग लेने में वंचित हो जाती है। विलोबी (Willoughby) ने ब्रिटिश सिविल सेवा को कुलीन-तन्त्रीय प्रणाली का नाम दिया है क्योंकि केवल आक्सफोर्ड तथा केम्ब्रिज विश्व-विद्यालयों के स्नातक (Graduates) ही इसमें सम्मिलित हो सकते हैं, और केवल धनिक व्यक्तियों के लड़के तथा लड़कियाँ ही आक्सफोर्ड तथा केम्ब्रिज विश्वविद्यालयों की महंगी शिक्षा के व्यय का भार उठा सकते हैं।

प्रजातन्त्रीय प्रणाली में, सरकारी सेवा में, प्रवेश के लिए आयु की कोई सीमा नहीं होती और कर्मचारियों को यह अवसर प्राप्त होता है कि वे सिविल सेवा में ऊँचे से ऊँचे पद पर पहुँच सकें। कोई भी व्यक्ति सिविल अथवा असेनिक सेवा के सबसे नीचे के पद पर नियुक्त होकर क्रमशः सबसे ऊपर के पद पर अर्थात् सीढ़ी के ऊपर के डण्डे पर पहुँच सकता है। प्रजातन्त्रीय प्रणाली के तत्त्व योग्यता प्रणाली (Merit system) में पाये जाते हैं जिसका पहले ही उपर विवेचन किया जा चुका है।

## जीवनवृत्ति के रूप में सरकारी सेवा (Government Service as a Career)

सरकारी सेवा अथवा सरकारी नौकरी (Government service) के सम्बन्ध में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि निम्नलिखित में से को उसके सम्बन्ध में आकर्षण प्रदान किया जाना चाहिए जिससे कि वे सरकारी सेवा को एक स्थायी जीवनवृत्ति (Permanent career) के रूप में अपना सकें। ऐसी दशाएँ उत्पन्न की जानी चाहियें कि जिनके द्वारा लोगों को उनके सम्पूर्ण जीवन के लिए सरकारी सेवा में प्रवेश के लिये आकर्षित किया जा सके।

दिसम्बर १९३३ में, अमेरिका की सामाजिक विज्ञान अनुसंधान परिषद् (Social Science Research Council) ने लोक सेवाओं की जाँच के लिए एक आयोग (Commission) की नियुक्ति की, जिसने जीवनवृत्ति की दृष्टि से सरकारी सेवा की स्पष्ट रूप से परिभाषा की। आयोग के शब्दों में 'हम सिफारिश करते हैं, कि सरकार का दिन-प्रतिदिन का प्रशासनिक कार्य निश्चित रूप से जीवनवृत्ति सेवा (Career service) बन जाये। इससे हमारा अभिप्राय यह है कि ऐसे पग उठाये जायें कि सरकारी सेवा एक श्रेयस्कर जीवनचर्या बने, क्षमता, चरित्र तथा निष्ठा वाले युवक व युवतियों के प्रवेश के लिए सरकारी सेवा खुली रहे तथा आकर्षक बनी रहे, और विकास तथा सेवा के आधार पर विशिष्टता और सम्मान के पदों के लिए उन्नति के अवसर सुलभ हों।'<sup>1</sup>

इस प्रकार आयोग ने जीवनवृत्ति (Career) को इस तरह परिभाषित किया कि "यह एक सामान्य व्यवसाय है जिसे कि एक व्यक्ति सामान्यतया प्रगति की आशा से अपनी युवावस्था में अपनाता है तथा जो निवृत्ति-काल (Retirement) तक रहता है।" आयोग ने सरकार में जीवन-वृत्ति सेवा (Career service) की परिभाषा इस प्रकार की, कि "यह एक लोक-सेवा अथवा सरकारी सेवा (Public service) है जिसका सगठन इस प्रकार किया जाता है कि जिससे जीवनवृत्तियों को प्रोत्साहन मिले।"<sup>2</sup>

जीवनवृत्ति सेवा का उद्देश्य यह है कि सरकारी सेवाओं में गुणों तथा अभिलाषाओं वाले युवक व युवतियों को आकर्षित किया जाये तथा रखा जाए। प्रगति

1 Better Government Personnel, 1935 p 3

2 Better Government Personnel, 1935 p 25

तथा पदोन्नति के ऐसे अवसर प्रदान किये जायें, कि जिससे लोगो को सरकारी सेवा को स्थायी जीवनवृत्ति के रूप में चुनने की प्रेरणा मिले। इस प्रकार सरकार को ऐसी दशायें उत्पन्न करनी चाहिए कि जिनमें सिविल सेवक सन्तोष अनुभव करें और अपने आपको सर्वोत्तम रूप में सेवा में लगा सके। एक जीवनवृत्ति सेवा अच्छे तथा कुशल प्रशासन का सर्वश्रेष्ठ बीमा (Insurance) है। लोग सरकारी सेवा को अपनी स्थायी जीवनवृत्ति के रूप में केवल तभी अपना सकते हैं जबकि योग्यता के अनुसार उन्नति करने के अवसर प्रदान किये जायें। यदि भावना यह है कि सरकारी सेवा में प्रवेश के पश्चात् प्रगति के समस्त अवसर नष्ट हो जाते हैं तो किसी भी व्यक्ति के लिए ऐसा कोई आकर्षण नहीं रहेगा कि वह सरकारी सेवा को एक स्थायी जीवनवृत्ति के रूप में अपनाये।

जीवनवृत्ति के रूप में सरकारी सेवा को स्थापना करने के लिए तथा सेवा में सर्वोत्तम गुणों वाले व्यक्तियों को आकर्षित करने के लिए कुछ अनिवार्यताओं का ध्यान रखना होता है। वे निम्नलिखित हैं

(१) सभी नागरिकों को सरकारी सेवा में प्रवेश के लिए 'समान अवसर' प्राप्त होने चाहियें।

(२) समान कार्य के लिए समान वेतन मिलना चाहिए।

(३) पदोन्नति (Promotion) तथा प्रगति के समान अवसर प्रदान किये जाने चाहियें। पदोन्नति योग्यता (Merit) के आधार पर होनी चाहिए, उच्च पदाधिकारियों के व्यक्तिगत पक्षपात के आधार पर नहीं। सरकारी सेवा में योग्य व्यक्तियों के लिए ऐसे अवसर उपलब्ध होने चाहिए कि वे ऊँचे से ऊँचे वेतन वाले पदों तक उन्नति कर सकें। यदि सरकारी सेवा में योग्य तथा गुणों वाले व्यक्तियों को रखना है तो उनकी श्रेष्ठ योग्यताओं के विकास का एक उपयुक्त द्वार अवश्य खुला रहना चाहिए।

(४) पद की सुरक्षा और स्थिरता होनी चाहिए। पद मालिक अथवा नियोक्ता (Employer) की सनक, तरंग अथवा कृपा पर निर्भर नहीं होना चाहिये। अयोग्य व्यक्तियों को पदच्युत (Dismiss) कर दिया जाना चाहिए किन्तु इससे पूर्व उन्हें अयोग्यता अथवा असमर्थता के आरोपों (Charges) का जवाब देने के लिए समुचित अवसर प्रदान किये जाने चाहियें।

### जीवन-वृत्ति के सिद्धान्त के मार्ग में आने वाली बाधाएँ (Hindrances in the way of Career Principle)

ऐसे अनेक तत्व हैं जिनके कारण जीवन-वृत्ति सिद्धान्त के विकास में बाधा पड़ी है।

(१) जीवनवृत्ति के सिद्धान्त के विकास में सबसे पहली बाधा यह है कि किसी भी विशिष्ट पद के लिए 'स्थानीय निवासियों' की भाग की जाती है। कुछ

पदों पर केवल स्थानीय व्यक्ति (Local people) ही नियुक्त किये जाते हैं। सघीय शासन-व्यवस्था वाले देश में तो, राज्य के पद के लिए राज्य का ही निवासी होना अत्यन्त आवश्यक होता है। यह स्थिति उन्नति के अवसरों को प्रतिबन्धित करती है क्योंकि यह हो सकता है कि गुणों से युक्त एक व्यक्ति 'स्थानीय निवासी' (Local resident)) न हो।

(२) कभी-कभी कर्मचारियों की पदोन्नतियाँ (Promotions) केवल उसी विभाग (Department) में की जाती हैं जिसमें वे कार्य कर रहे होते हैं, उदाहरणार्थ, रेलवे कर्मचारियों की पदोन्नति केवल रेलवे विभाग में ही की जा सकती है। यह स्थिति लोक-अधिकारियों की पदोन्नति के क्षेत्र को सीमित करती है।

(३) एक व्यापक भावना यह पाई जाती है कि सरकारी कर्मचारी तो 'लकीर के फकीर' हो जाते हैं और उनमें कुशलता के लिये कोई प्रेरणा नहीं पाई जाती। इन तत्वों ने अनेक योग्य व गुणों से युक्त व्यक्तियों को सरकारी सेवा को जीवनवृत्ति के रूप में अपनाने के प्रति हतोत्साहित किया है। सरकारी सेवा को जीवनवृत्ति के रूप में अपनाये जाने के मार्ग में आने वाली इन बाधाओं को दूर करने के लिये प्रत्येक प्रयत्न किया जाना चाहिये।

### पदोन्नति के लिए उपलब्ध अवसर

(Available opportunities for Promotion)

जीवनवृत्ति व्यवस्था (Career system) कर्मचारियों को उपलब्ध होने वाले पदोन्नति के अवसरों की संख्या पर निर्भर होती है। वे महत्वपूर्ण तत्व, जोकि पदोन्नति के अवसरों की संख्या का निर्धारण करते हैं, निम्नलिखित हैं

(१) "संगठन के बढ़ने (अथवा घटने) की दर ,

(२) जीवनवृत्ति-स्तूप (Career Pyramid) का आकार (विशेषकर, यह कि सेवा के प्रत्येक स्तर पर ऊपर की ओर की पदों की संख्या कितनी तेजी से घटती है) ,

(३) उन नियुक्तियों (Appointments) की संख्या जोकि अन्दर से पदोन्नति के रूप में नहीं बल्कि बाहर से की जाती हैं , और

(४) कार्य-काल की औसत अवधि जब तक कि कर्मचारी किसी भी स्तर पर पदों पर कार्य करते हैं। यह चौथा तत्व निम्नलिखित बातों पर निर्भर होता है (क) सेवा के प्रत्येक स्तर पर नियुक्त किये जाने वाले व्यक्तियों की औसत आयु, और (ख) वह औसत आयु जिस पर कि कर्मचारी किसी भी स्तर पर या उससे ऊपर सेवानिवृत्ति (Retirement), त्याग-पत्र (Resignation) (जिसमें अन्य संगठनों के श्रेष्ठतर पदों के लिये की जाने वाली पदोन्नतियाँ भी सम्मिलित हैं), मृत्यु अथवा पदच्युति (Dismissal) के द्वारा संगठन से पृथक् किये जाते हैं।"<sup>1</sup>

1 Herbert A Simon and others, Public Administration, op cit, pp

इन तत्वों के आधार पर हम पता लगा सकते हैं, कि कर्मचारी किस सीमा तक निम्नस्तर से ऊपर की ओर जा सकते हैं। यदि सगठन वृद्धि पर है तो कर्मचारियों की पदोन्नति के अवसर भी बढ़ जायेंगे। यदि बाहर से की जाने वाली नियुक्तियों की संख्या अधिक है तो अन्दर पदोन्नतियों की संख्या कम होगी। यदि कर्मचारी वाद की आयु में उच्च पदों पर पहुँचते हैं और जल्दी सेवानिवृत्त (Retire) हो जाते हैं तो एक बड़ी संख्या में कर्मचारियों की पदोन्नति के अवसर उत्पन्न हो जायेंगे। जिन स्तरों पर पदों की संख्या अधिक होती है, कर्मचारियों को उन स्तरों तक पहुँचने का एक श्रेष्ठ अवसर प्राप्त होता है।

सरकार में कर्मचारियों की भिन्न-भिन्न श्रेणियाँ होती हैं। अतः सभी श्रेणियों के कर्मचारियों को समुचित प्रगति तथा पदोन्नति के अवसर प्रदान किये जाने चाहियें।

### विशेषज्ञों के लिए जीवन-वृत्ति

#### (Career for specialists)

सरकार आजकल विज्ञान, शिल्पकला (Technology), उद्योग, व्यापार एवं वाणिज्य के विभिन्न क्षेत्रों में अनेक प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करती है। अतः अनेक तकनीकी (Technical) तथा व्यावसायिक (Professional) वर्गों के व्यक्ति सरकारी नौकरियों में लिये जाते हैं। सेवा के इस वर्ग को भी उन्नति के उपयुक्त अवसर प्रदान किये जाने चाहियें। इन तकनीकी कर्मचारियों को उन्नति की दृष्टि से पदों (Positions) के एक पद-सोपान (Hierarchy) के क्रम में वर्गीकृत (Classified) किया जाना चाहिये।

### लिपिक-वर्ग के कर्मचारियों के लिए जीवन-वृत्ति

#### (Career for Clerical Personnel)

सरकार को सार्वजनिक पत्रों व जाँचों आदि के उत्तर की प्रकृति के दैनिक अथवा नैत्यक कार्य (Routine work) भी सम्पन्न करने पड़ते हैं। ये नैत्यक कार्य सरकार के लिपिक-वर्ग द्वारा सम्पादित किये जाते हैं। अतः इनकी पदोन्नति के नियम भी स्पष्ट रूप से निर्धारित किये जाने चाहियें।

### सामान्य प्रशासन में जीवन-वृत्ति

#### (Career in General Administration)

उच्च सिविल सेवा में आने वाले व्यक्तियों के लिये अधिकतम आकर्षण प्रदान किये जाने चाहियें जिससे कि वे सरकारी सेवा (Government service) को स्थायी जीवन-वृत्ति के रूप में चुन सकें। इस श्रेणी के कर्मचारियों के कंधों पर वास्तव में सरकार के संचालन का उत्तरदायित्व रहता है। उन्हें अनेक प्रकार की जटिल समस्याओं का सामना करना पड़ता है। इस श्रेणी के कर्मचारियों के लिये पदोन्नति की एक निश्चित नीति निर्धारित की जानी चाहिए।

प्रशासन में कार्य-कुशलता लाने के लिए जीवन-वृत्ति सेवा (Career service) अत्यन्त आवश्यक है। लोक-सेवा के लिये सबसे अधिक योग्य तथा गुणों वाले

प्रत्याशियों (Candidates) को आकर्षित करने का केवल यही प्रभावशाली तरीका है। भारत में बेरोजगारी (Unemployment) के ऊँचे प्रतिशत (Percentage) के कारण इस समस्या की ओर अधिक ध्यान नहीं दिया गया है और दासता के दिनों से ही सरकारी पदों अथवा सरकारी नौकरियों को इतनी अधिक प्रतिष्ठा प्रदान की जाती रही है कि सरकार अपने कार्य के लिए सबसे अधिक योग्य तथा गुणों वाले कर्मचारियों को प्राप्त कर सकती है।

---

## वर्गीकरण और प्रतिफल (Classification and Compensation)

कार्मिक प्रशासन (Personnel administration) की मूलभूत समस्याओं में से एक समस्या इसके वर्गीकरण की है। लोक-कर्मचारी अनेक प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करते हैं। भिन्न-भिन्न कार्यों की प्रकृति, तथा कर्मचारियों के उत्तरदायित्व एवं प्राधिकार (Authority) में अन्तर होता है। चपरासी (Peon), लिपिक (Clerk), अधीक्षक (Superintendent), विभागाध्यक्ष (Head of a Department), सचिव (Secretary)—ये सभी शासन-सेवाओं के सदस्य होते हैं किन्तु इनमें से प्रत्येक भिन्न-भिन्न प्रकार के कार्य सम्पन्न करता है। अतः कार्यों की विभिन्नता के कारण और भिन्न-भिन्न प्रकार अथवा पदक्रमों (Grades) के कार्यों के लिए भिन्न-भिन्न किस्म की साज-सज्जा की आवश्यकता होने के कारण सेवाओं का वर्गीकरण करना पड़ता है। चूँकि श्रम-विभाजन (Division of labour) किसी भी सहकारी प्रयत्न (Co operative effort) का आधार होता है अतः वर्गीकरण किसी भी सरकारी कार्मिक व्यवस्था का आधार होता है। यह वर्गीकरण १९वीं शताब्दी के मध्य में सबसे पहले इंग्लैण्ड में किया गया था।

### अर्थ (Meaning)

जैसा कि हम हम वतला चुके हैं कि भिन्न-भिन्न कर्मचारी विभिन्न प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करते हैं। प्रत्येक कर्मचारी को सेवा में एक 'पद' (Position) प्राप्त होता है। सेवा में कर्मचारी की स्थिति उस पद के कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों पर निर्भर होती है जिसे कि कर्मचारी धारण करता है। व्यक्ति को सेवा में कुछ ऐसे कर्तव्यों को पूरा करने के लिये नियुक्त किया जाता है जोकि उपयुक्त प्राधिकारी द्वारा उसको सौंपे जाते हैं। उन व्यक्तियों के समूह को, जोकि एक ही स्थिति रखते हैं तथा जिनके कर्तव्य एवं उत्तरदायित्व एक ही प्रकृति के होते हैं, 'वर्ग' कहा जाता है। विभिन्न पदों के कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों और उनके ही अनुसार अपेक्षित योग्यताओं को उन सिद्धान्तों के रूप में स्वीकार किया जाता है जिनके द्वारा कि वर्गों अथवा श्रेणियों (Classes) का निर्धारण किया जाता है। 'पद वर्गीकरण' (Position Classification) का अर्थ है कि उन सभी पदों को, जिनके कर्तव्य तथा उत्तरदायित्व बहुत कुछ मिलते-जुलते तथा एक से होते हैं, भर्ती (Recruitment) प्रतिफल (Compensation) और अन्य कर्मचारी सम्बन्धी मामलों की दृष्टि से

‘एक साथ वर्गीकृत’ कर दिया जाना चाहिये। पदों को उन कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों के आधार पर, जोकि विभिन्न पदों से सलग्न होते हैं, श्रेणियों में वर्गीकृत कर लिया जाता है। वर्गीकरण से तात्पर्य है पदों का, उनके कार्यों तथा अपेक्षित योग्यताओं के आधार पर, वर्गों अथवा श्रेणियों में संगठन करना। वर्ग कर्मचारियों के पदों की कुछ सामान्य विशिष्टताओं पर आधारित होता है, जैसे कि एक से ही प्रकार के कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों को पूरा करना। सेवा (Service) में पदों के वर्गीकरण से तात्पर्य है इस बात का पता लगाना कि ऐसे कौन-कौन से विभिन्न प्रकार अथवा विभिन्न श्रेणियों के पद सेवा में वर्तमान हैं जो कर्मचारियों के क्रम में विभिन्न प्रकार के व्यवहार की मांग करते हैं, तथा इस प्रकार पता लगाई श्रेणियों का, और साथ ही साथ, प्रत्येक श्रेणी में पाये जाने वाले विशिष्ट पदों का अभिलेख (Record) रखना।

जब दो पदों के कर्तव्य तथा उत्तरदायित्व बहुत कुछ एक से होते हैं तो वे एक ही वर्ग से सम्बन्ध रखते हैं और इसके विपरीत स्थिति में उनका सम्बन्ध भिन्न-भिन्न वर्गों से होता है। कार्यों तथा उत्तरदायित्वों में काफी समानताएँ होना ही पद-वर्गीकरण का आधार है। प्रत्येक सरकारी विभाग (Department) में कर्मचारियों के दो मुख्य वर्ग होते हैं (१) लिपिक वर्ग, और (२) प्रशासकीय वर्ग। इन वर्गों को फिर अनुभागों (Sections) अथवा पदक्रमों (Grades) में विभाजित किया जा सकता है।

एक बात का प्रारम्भ में ही स्पष्टीकरण कर देना उचित होगा। किसी भी पद का वर्गीकरण स्तर (Classification level) उसके कार्यों तथा उत्तरदायित्वों पर निर्भर होता है, किमी विशिष्ट पदधारी (Incumbent) की वैयक्तिक विशिष्टताओं अथवा योग्यताओं (Qualifications) पर नहीं। यह हो सकता है कि एक एम ए पास व्यक्ति एक लिपिक (Clerk) का कार्य कर रहा हो, इस स्थिति में उसका एक लिपिक के पद में ही वर्गीकरण किया जावेगा। एक से ही पदों पर आरूढ़ दो व्यक्तियों में एक पदधारी दूसरे से अच्छा तथा श्रेष्ठ कार्य कर सकता है, परन्तु उन दोनों को एक सा ही वेतन प्राप्त होगा। इस प्रकार पद-वर्गीकरण में पदाधिकारियों के वैयक्तिक तत्वों को अधिक महत्व नहीं प्रदान किया जाता। पदधारी जो कुछ करते हैं उसी के आधार पर पद वर्गीकृत किये जाते हैं, इस आधार पर नहीं कि वे उसको कितनी अच्छी प्रकार से करने हैं। वर्गीकरण पद का होता है उस व्यक्ति का नहीं जो कि उस पद को उस समय धारण किये होता है। पद की कल्पना उन कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों के एक ढाँचे के रूप में की जाती है जोकि कार्य-सम्पादक से दूर वर्तमान रहने हैं, ठीक उसी प्रकार जैसे कि एक कमरा वर्तमान रहता है चाहे उसमें कोई वस्त्र हुआ हो या नहीं। हर्मन फिनेर (Herman Finer) के अनुसार, वर्गीकरण की समस्या यह है कि ‘मभी मेवको’ (Servants) को ऐसे काम पर लगाना जिसे सम्पन्न करना उनके लिये न तो बहुत कठिन हो और न बहुत मरल,

और फिर उन लोगो के साथ समान व्यवहार करना जोकि समान कार्य करते हैं, और जहाँ किये गये कार्य की मात्रा तथा कोटि (Quality) में अन्तर [हो वहाँ उस सेवा को उसी अनुपात से पुरस्कृत करना।]<sup>1</sup>

“वर्गीकरण से तात्पर्य है कर्तव्यो एवं अपेक्षित योग्यताओं की समानता के आधार पर पदों को वर्गबद्ध करना।”<sup>2</sup> वर्गीकरण की परिभाषा इस प्रकार की जा सकती है कि “तुलनात्मक कठिनाइयों एवं उत्तरदायित्वों के अनुसार पदसोपान (Hierarchy) के क्रम के पदों (Positions) को व्यवस्थित रूप से क्रमबद्ध तथा श्रेणीबद्ध करना ही वर्गीकरण है।”<sup>3</sup>

इस प्रकार लोक सेवाओं (Public Services) को विभिन्न वर्गों, श्रेणियों व पदक्रमों (Grades) आदि में रखा जाता है। यह वर्गीकरण सरकार के सभी कर्मचारियों का किया जाता है। वर्गीकरण सरकार के किसी एक विभाग (Department) अथवा ब्यूरो तक ही सीमित नहीं रहता है। सभी एक पदों का, चाहे वे सेवा

1 Herman Finer, *The Theory and Public of Modern Government*, p 156

2 “By classification is meant the grouping [of position on the basis of similarity of duties and qualification requirements]” *Elements of Public Administration*, Morstein Marx, p 553

3 “Classification may be defined as the systematic sorting and ranking of positions in a hierarchical sequence according to comparative difficulty.” Dimock, Dimock, *op cit*, p 146

“The position-classification plan as a whole is the skeleton on which the personnel requirements of the service are built. It is derived from a logical analysis of the various types of work and degrees of responsibility which are found within public employment. It reduces what may be an exceedingly complicated mass of positions to an orderly and intelligent consideration of operating problems. It is essential to the development of a career service, because it sets out the successive steps by which a beginner may advance to responsible Positions.” L. D. White, *op cit*, p 375

The Position classification plan refers to the allocation of positions to classes and the basis of duties performed, the responsibilities involved, and the authority and supervisory functions concerned. In other words, Positions with like functions and like responsibilities are grouped into a single class, without regard to the department or service in which they are located.” (Piffiner, *op cit*, p 284)

“The position-classification plan is a device widely used in public civil service jurisdictions to simplify and standardize personnel procedures. The position, the fundamental building block in such a classification, is a group of duties and responsibilities that are to be assigned to a single employee. The basic idea in a position-classification is that all these positions in an organization which involve closely similar duties and responsibilities should be grouped together for purposes of recruitment, compensation, other personnel matters.” (Simon and other, *op cit*, p 553-)

मे कही भी हो, एक वर्ग बनता है। जब यह कहा जाता है कि लिपिको (Clerks) का एक वर्ग है तो इसका अर्थ होता है सरकार के सभी विभागों के लिपिक, किसी एक विभाग अथवा व्यूरो के नहीं। वर्गीकरण किसी भी विभागीय आधार पर कर्मचारियों का नहीं किया जाता, बल्कि यह तो सामान्य कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों के आधार पर पदों (Positions) का किया जाता है। एक से ही कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों को वहन करने वाले पद एक से ही वर्ग में रखे जाते हैं।

## वर्गीकरण की रीति

### (Methods of Classification)

प्रश्न यह है कि पदों को किस प्रकार वर्गीकृत किया जाये ? रीति यह है कि प्रत्येक पृथक् पद से सलग्न कर्तव्यों के सम्बन्ध में, और सगठन की उस इकाई में, जिसमें कि वह पद स्थित है, उसके स्थान के सम्बन्ध में तथ्यों (Facts) का संग्रह किया जाना चाहिये। इन तथ्यों का संग्रह करने के पश्चात् पृथक्-पृथक् पदों को ऐसी श्रेणियों में वर्गीकृत किया जाना चाहिये जिनमें कि एक ही प्रकार के कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों को सम्पन्न करने वाले पदधारी (Incumbents) सम्मिलित हों, जिससे उनको एकसा ही प्रतिफल (Compensation) दिया जा सके और उनके चुनाव (Selection) के लिए एक ही परीक्षाओं की पद्धति को अपनाया जा सके। प्रत्येक पद का पृथक् से अध्ययन किया जाना चाहिये और पदधारियों का ऐसे वर्गों में विभाजन तथा उप-विभाजन किया जाना चाहिये जिनमें कि वे पद सम्मिलित किये जायें जो कि कर्तव्यों, उत्तरदायित्वों तथा अपेक्षित योग्यताओं में लगभग समान हों। पद-वर्गीकरण के लिये जो सिद्धांत मार्ग-दर्शक का कार्य करते हैं, वे निम्नलिखित हैं—

(क) एक ही व्यावसायिक प्रकृति वाले सभी पदों को एक ही श्रेणी में एक साथ वर्गीकृत कर लिया जाना चाहिये, ऐसा करते समय विभागीय स्थिति (Departmental location) पद के वर्तमान नाम अथवा प्रतिफल, या अन्य किसी ऐसे तत्व की परवाह नहीं की जानी चाहिये जो कि व्यवसाय की प्रकृति में न पाया जाता हो,

(ख) किसी भी पद में कार्य या व्यवसाय की प्रकृति का निर्धारण उस पद से सम्बद्ध कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों तथा उन योग्यताओं (Qualifications) के द्वारा किया जाना चाहिये जो कि एक नये नियुक्तार्थी (Appointee) को उस पद के कार्य-सम्पादन के योग्य बनाने के लिए आवश्यक हों,

(ग) किसी भी पद के वर्गीकरण में वर्तमान पदधारी की सेवा की श्रेष्ठता की मात्रा का या किसी ऐसी योग्यता का जिसे वह धारण करता हो या न करता हो, अथवा उसके व्यक्तित्व (Personality) पर आधारित अन्य किसी भी तथ्य का विचार नहीं किया जाना चाहिये।”

पदों के आधार पर वर्गों (Classes) की व्याख्या करने के पश्चात् एक विशिष्ट वर्ग के पदधारी के लिए न्यूनतम योग्यताएँ निर्धारित कर दी जानी चाहिये। इस प्रकार सिविल अथवा असेनिक सेवा के सभी पदों का उपयुक्त श्रेणी तथा वर्ग में वटवारा कर लिया जाना चाहिये।

**Position-Classification Individual Job Analysis Form****POSITION DESCRIPTION**

- (1) Department (and field) Finance Deptt Revenue  
 Division—Excise  
 (2) Official Headquarters Central Secretariat, New  
 Delhi  
 (3) Reason for submitting :—  
 (a) If this position replaces other, identify such position  
 by title and position number  
 (b) Other (specify) New position  
 (4) Position No XY—12345  
 (5) Union Public Service Commission Certificate No LM—  
 301

<i>Allocated by</i>	<i>Class title of Position</i>	<i>Class</i>	<i>Initials</i>	<i>Date</i>
U P S C Deptt or Agency Recommended by Initiating Officer	Clerk Typist	Gs—2	Gs—2	
	Clerk Typist			
(6) Date of certification	1 5 55			
(7) Date received from U P S C	2 5 55			
(8) Classification	Action			
(9) Name of employee (If vacant, write V—1)	Ram Singh			
(10) Organisational Title of Position (if any)				
(11) Description of Duties and responsibilities of Position				
(a) Under the general supervision of the Accounts Office or any of the sections of the Division to which assigned, performs the following clerical and typing duties				
(b) Types from involved rough draft, including tabulated material, textual material of a technical nature, stencils and master ditto copies of reports, directives, etc as well as correspondence, memoranda, etc				
(c) Under direction of the administrative clerk, assists in the maintenance of alphabetical files of correspondence, reports, directions, publications, etc				
(d) Performs miscellaneous related duties of clerk				
(12) This is a correct and accurate description of my position	Signature of the Employee			
	Date			
(10) Certification by supervision				
(14) Certification by Head of Division				
(15) Certification by Head of Department				

## पद-वर्गीकरण के लाभ

### (Advantages of Position-Classification)

पद-वर्गीकरण का आन्दोलन 'समान कार्य के लिए समान वेतन' (Equal pay for equal work) की माँग के साथ प्रारम्भ हुआ। एक ही प्रकार के कार्य सम्पन्न करने वाले और एक से ही प्रकार के उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने वाले कर्मचारी प्रतिफल (Compensation) की एक सी ही दरों की माँग करते थे। पद-वर्गीकरण का उद्देश्य यह था कि सरकार के भिन्न-भिन्न अभिकरणों (Agencies) में एक से ही काम के लिए दिये जाने वाले प्रतिफल की भिन्न-भिन्न दरों के अन्याय को समाप्त किया जाये। पद-वर्गीकरण को उचित तथा न्यायपूर्ण व्यवहार का प्रधान स्रोत (Source) समझा जाता था। यह पक्षपात के विरुद्ध सुरक्षा का एक अस्त्र था।

प्रारम्भ में समान कार्य के लिए समान वेतन के सिद्धान्त पर आधारित होकर, अब इसने कार्मिक अथवा सेवी-वर्ग प्रशासन में एक केन्द्रीय स्थिति प्राप्त कर ली है। बिना वर्गीकरण के किसी भी देश के कार्मिक प्रशासन में भ्रम तथा अव्यवस्था प्रणालियों, परीक्षाओं, वेतन सूचियों (Salary schedules) तथा पदोन्नतियों (Promotions) के लिये एक आधार (Basis) प्रस्तुत करता है। भर्ती की कुशलता, एक विवेकपूर्ण पदोन्नति व्यवस्था के निर्माण की सम्भावना, तथा विभिन्न विभागों में कार्य करने वाले व्यक्तियों के साथ न्यायपूर्ण व्यवहार की आशा समुचित वर्गीकरण पर ही निर्भर रहती है। पद-वर्गीकरण के कुछ अन्य लाभ निम्न प्रकार हैं

(१) यह कर्मचारियों की भर्ती की समस्या को सुविधाजनक बनाता है। विभिन्न विभाग (Departments) पहले इस बात का निश्चय करते हैं कि उन्हें एक विशिष्ट-वर्ग के कितने कर्मचारियों की आवश्यकता है और फिर भर्ती करने वाले अभिकरण (Recruitment agency) को उसकी सूचना दे देते हैं। भर्ती-अभिकरण एक विशिष्ट-वर्ग के कर्मचारियों के लिये एक सी ही परीक्षाओं की व्यवस्था करता है। इन परीक्षाओं के पश्चात् भर्ती अभिकरण 'पात्र व्यक्तियों' (Eligibles) की एक सूची तैयार करता है और फिर विभिन्न विभाग 'पात्र व्यक्तियों' की इस सूची में से नियुक्तियाँ करते हैं। निम्नलिखित उदाहरण इस बात को बिल्कुल स्पष्ट कर देगा।

मान लीजिये भारत सरकार के पचास विभागों को आशुलिपिकों (Stenographers) की आवश्यकता है। यदि आशुलिपिकों की भर्ती के लिये प्रत्येक विभाग अपनी-अपनी निजी परीक्षाओं की व्यवस्था करता है, तो इसमें दो बड़े दोष उत्पन्न हो जाते हैं। प्रथम तो ऐसा करना बड़ा महंगा पड़ेगा और उसमें समय काफी लगेगा, क्योंकि आशुलिपिकों की भर्ती के लिये पचास विभागों को पृथक्-पृथक् परीक्षाओं की व्यवस्था करनी होगी। दूसरे, यह हो सकता है कि भिन्न-भिन्न विभागों में परीक्षाओं (Tests) का स्तर पृथक्-पृथक् हो, और ऐसा होना अनुचित तथा

अन्यायपूर्ण है। इन कठिनाइयों को दूर करने के लिए, सिविल-सेवा आयोग द्वारा एक परीक्षा ली जाती है और उस सामान्य परीक्षा के आधार पर 'पदों के योग्य' आशुलिपिकों की एक सूची तैयार करली जाती है। फिर, किसी भी विभाग की आशुलिपिकों की मांग को इस सूची में से पूरा कर दिया जाता है। पद-वर्गीकरण की व्यवस्था से भर्ती का कार्य बड़ा सुविधाजनक तथा सुगम हो जाता है।

(२) पद-वर्गीकरण न्याय और समानता के आधार पर पदोन्नति की व्यवस्था की स्थापना करता है। कर्मचारियों को पदोन्नति (Promotion) के नियमों व मार्गों का पता रहता है। एक विशिष्ट-वर्ग के कर्मचारी यह जानते हैं कि दूसरे विशिष्ट-वर्ग में उनकी पदोन्नति की जा सकती है। इससे अधिक कठिनाइयों, अधिक उत्तरदायित्वों तथा अधिक सुविधाओं वाले पदों के लिये की जाने वाली पदोन्नतियों में व्यवहार की एकरूपता को प्रोत्साहन मिलता है।

(३) पद-वर्गीकरण और प्रतिफल (Compensation) के बीच एक गहरा सम्बन्ध पाया जाता है। वर्गीकरण 'समान कार्य के लिये समान वेतन' के सिद्धान्त के आधार पर वेतनों के मानवीकरण (Standardization) को प्रोत्साहित करता है। इस प्रकार प्रतिफल पदाधिकारियों की मनचाही इच्छा पर निर्भर नहीं रहता। पद-वर्गीकरण पद के कार्यों, कठिनाता की मात्रा, तथा उन कार्यों की जिम्मेदारियों के स्तर को निर्धारित करता है। कार्यों की प्रकृति का निर्धारण करने के पश्चात् प्रत्येक वर्ग या श्रेणी के कर्मचारियों के लिये प्रतिफल की दरें निश्चित की जाती हैं। कर्मचारी एक ही किसम के कार्यों तथा उत्तरदायित्वों के लिए समान पारिश्रमिक (Remuneration) प्राप्त करते हैं। इससे एक उचित तथा व्यवसाय जैसी वेतन नीति और स्पर्धायुक्त सेवा को प्रोत्साहन मिलता है। इस प्रकार प्रतिफल की दर तथा किये हुए कार्य के बीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित हो सकता है।

(४) पद-वर्गीकरण व्यवहार की समानता और प्रतिफल-दरों के मानवीकरण को प्रोत्साहन देता है। यह सरकारी सेवा में अपने पद के प्रति सम्मान तथा सहयोग की भावना को प्रोत्साहन देता है जो कि कुशलता के लिये अत्यन्त आवश्यक होती है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि कुछ विशिष्ट कर्मचारी अपने वर्ग अथवा श्रेणी के प्रति रोष प्रकट करते हैं परन्तु राज्य एक इतना बड़ा नियोक्ता (Employer) होता है कि वह अपने सभी सेवकों से पृथक्-पृथक् व्यक्तिगत सौदे करने में असमर्थ होता है। पद-वर्गीकरण लोक-सेवा में सहयोग की भावना को प्रोत्साहन देता है।

(५) पद-वर्गीकरण बजट बनाने के कार्य को सुविधाजनक बनाता है। एक विशिष्ट-वर्ग के कर्मचारियों की संख्या के आधार पर वेतनों की गणनायें की जाती हैं। बजट-कार्यालय कर्मचारियों के पद की श्रेणी के आधार पर उनके वेतनों की गणना करता है।

(६) पद-वर्गीकरण भर्तियों के लिए ली जाने वाली परीक्षाओं (Tests) के कार्य को सुविधाजनक बनाता है। परीक्षाओं के विषय अथवा परीक्षाओं की किस्में विशिष्ट-

वर्गों के लिये आवश्यक न्यूनतम योग्यताओं से सम्बन्धित होती हैं। अपेक्षित योग्यताओं तथा ली जाने वाली परीक्षाओं के बीच एक सम्बन्ध स्थापित किया जाता है। पद-वर्गीकरण भर्ती, प्रतिफल तथा पदोन्नति के कार्य को सुविधाजनक बनाता है और कर्मचारियों के लिये सरकारी सेवा को एक स्थायी जीवनवृत्ति बनाने की प्रेरणा देता है। इस प्रकार वर्गीकरण के लाभों को संक्षेप में निम्न प्रकार व्यक्त किया जा सकता है।

(१) यह 'समान कार्य के लिए समान वेतन' के सिद्धान्त को लागू करके सेवाओं में नैतिकता की स्थापना को सम्भव बनाता है और इस प्रकार सेवाओं में अधिक अच्छे कार्य तथा अधिक प्रसन्न कर्मचारियों की उत्पत्ति करता है।

(२) चूँकि चुनाव (Selection) का आधार प्रतियोगात्मक होता है अतः उचित एवं न्यायपूर्ण पदोन्नति सम्भव हो जाती है।

(३) इसमें चूँकि प्रत्येक पद अथवा कार्य का विश्लेषण किया जाता है अतः प्रत्येक पद के लिए कर्मचारियों का उचित चुनाव करना सम्भव हो जाता है।

(४) कर-दाता (Tax-payer) को निम्नतर लागत पर श्रेष्ठतर सेवा प्राप्त होती है।

(५) सेवाओं पर किये जाने वाले सरकारी खर्चों की जाँच-पड़ताल करना सम्भव हो जाता है, कर्मचारियों की बढ़ती हुई संख्या के सम्बन्ध में की जाने वाली गलतियों अथवा पक्षपात को रोका जा सकता है।<sup>1</sup>

पद-वर्गीकरण कर्मचारियों, प्रबन्धकों, व्यवस्थापकों तथा कर-दाताओं के हितों में वृद्धि करता है। पद-वर्गीकरण के लाभों के विषय में लिखते हुए प्रो० हर्मान फिनेर (Herman Finer) ने कहा कि 'सभी देशों का अनुभव बतलाता है कि ऐसे वर्गीकरण की कितनी अधिक आवश्यकता होती है। विना वर्गों अथवा श्रेणियों के गणना (Calculation), तुलना (Comparison) सापेक्षिक कर-निर्धारण (Assessments) तथा मूल्यांकन नहीं किया जा सकता, और एक लोकप्रिय शासन वाले राज्य में, विशेषकर वहाँ जहाँ कि सार्वजनिक प्रचार के लिये तथा राजनैतिक अनिष्टों की सरकार के लिये आसानी से ममके जा सकने योग्य तथ्यों एवं आकड़ों की आवश्यकता होती है, वर्गों अथवा श्रेणियों के अभाव में नियन्त्रण ढीला पड़ जाता है'। सर्वश्रेष्ठ वर्गीकरण के द्वारा राज्य सेवा में बुराई की मात्रा न्यूनतम हो जाती है।<sup>2</sup>

पद-वर्गीकरण व्यवस्था की कुछ हानियाँ भी हैं जिन्हें दृष्टिगत रखा जाना चाहिये। वर्गीकरण हो जाने के पश्चात् कर्मचारियों के नियत कतव्यों में यदि

1 Article on salaries of state employees by King in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, May, 1924

2 Herman Finer, *op cit*, p 856

अस्थायी हेर-फेर भी की जाती है तो वे उसका विरोध करते हैं। वे अपने कर्तव्य-वर्णनों को कानूनी प्राधिकार के रूप में प्रस्तुत करते हैं और केवल उन्हीं कार्यों को सम्पन्न करते हैं जिन्हे करने के लिए उनके वर्ग बनाये गये हैं इसके अतिरिक्त पद-वर्गीकरण व्यवस्था में मनुष्य के वैयक्तिक गुण अपुरस्कृत हो रह जाते हैं। इसमें मनुष्य के साथ वस्तुओं के सहज व्यवहार किया जाता है। किसी विशिष्ट कार्य को सम्पन्न करते समय मनुष्यों के वैयक्तिक गुणों को पुरस्कृत नहीं किया जाता। इससे अच्छी प्रतिभा तथा बौद्धिक योग्यता वाले व्यक्तियों में निराशा की भावना पैदा होती है और प्रशासन में अकुशलता को प्रोत्साहन मिलता है।

यदि पद-वर्गीकरण को प्रभावशाली बनाना है तो समय-समय पर इस पर पुनर्विचार करते रहना चाहिये। वस्तुनिष्ठ आधार (Objective basis) पर पदों का वर्गीकरण करने के लिये हर सम्भव प्रयत्न किया जाना चाहिये। कर्तव्यों, उत्तरदायित्वों व विभाग के संगठन आदि की प्रकृति से सम्बन्धित तथ्य (Facts) प्रश्नावली रीतियों (Questionnaire Methods) द्वारा प्राप्त किये जाने चाहियें और फिर इन तथ्यों के आधार पर वर्गीकरण किया जाना चाहिये।

### संयुक्त राज्य अमेरिका में पद-वर्गीकरण

(Position Classification in the United States of America) :

संयुक्त राज्य अमेरिका में पहले लोक-कर्मचारियों के सम्बन्ध में बड़ा भ्रम तथा उनके वेतनों में भारी असमानताएँ वर्तमान थी। इस सम्बन्ध में इतना अधिक भ्रम पैदा हो गया था कि सन् १९२० में पुनर्वर्गीकरण आयोग (Reclassification Commission) ने यह रिपोर्ट दी कि "कभी-कभी एक साथ तथा एक सा ही कार्य करने वाले कर्मचारियों को जिन दरों से वेतन दिया जाता है उनमें ५० प्रतिशत अथवा इससे भी अधिक अन्तर होता है। प्रायः ऐसा होता है कि अपेक्षाकृत अधिक कुशल कर्मचारियों को निम्न दरों से वेतन दिया जाता है। ऐसे अनेक उदाहरण दिये जा सकते हैं जबकि किसी अनुभाग (Section) का कार्य-भारी लिपिक अथवा संगठन का अन्य कोई व्यक्ति उन कर्मचारियों से भी कम वेतन प्राप्त करता है जोकि उसके निर्देशन (Direction) में कार्य कर रहे होते हैं।" प्रतिवेदन (रिपोर्ट) में हृदयपूर्वक यह बात कही गई कि "अतिरिक्त उत्तरदायित्व के लिए उनको मिलने वाला प्रतिफल इस तथ्य में निहित होता है कि उसके अपेक्षाकृत उच्च वेतन प्राप्त अधीनस्थ कर्मचारियों में से कोई यदि त्यागपत्र दे, तो उस रिक्त-स्थान को प्राप्त करने के सुअवसर उसे मुलभ हो जाते हैं।" आयोग के प्रतिवेदन से सन् १९२३ के वर्गीकरण अधिनियम (Classification-Act) के बनाने की प्रेरणा मिली। इसके बाद समय-समय पर स्थिति पर पुनर्विचार किया गया और सन् १९४६ के वर्गीकरण अधिनियम द्वारा एक सामान्य अनुसूची (General schedule) (G S) के लिए, जिसमें कि व्यावसायिक व वैज्ञानिक सेवा, लिपिक-वर्गीय, प्रशासकीय, राजकोषीय (Fiscal) तथा उप-व्यवसायिक सेवाएँ सम्मिलित हैं और एक शिल्पिक (Crafts),

रक्षक (Protective) तथा अभिरक्षक अनुसूची (Custodial schedule) (C P C) के लिये, जिसमें कि सन्देशवाहक लडके व पारसलो की जाच करने वाले आदि की किस्म के कर्मचारी सम्मिलित हैं, प्रतिफल की दरे (Compensation rates) निश्चित की गईं। इस प्रकार जो वर्गीकरण प्रचलित हुआ वह निम्न प्रकार है—

- (१) व्यावसायिक और वैज्ञानिक (Professional and scientific),
- (२) उप-व्यावसायिक और उप-वैज्ञानिक, (३) लिपिकवर्गीय, प्रशासकीय और सामान्य कार्य सम्बन्धी, तथा (४) अभिरक्षित श्रम (Custodial labour) तथा यान्त्रिक (Mechanical)।

### ब्रिटिश सिविल-सेवा के विभिन्न वर्ग

(The Various Classes of the British Civil Service)

ब्रिटिश सिविल सेवा के दो बड़े वर्ग हैं औद्योगिक (Industrial) तथा गैर-औद्योगिक कर्मचारी गैर औद्योगिक कर्मचारियों का (जिन्हें कि सिविल सेवा प्रमुख कहा जा सकता है) निम्नलिखित राजकोषीय वर्गीकरण किया जाता है

- (१) प्रशासकीय (Administrative) वर्ग।
- (२) निष्पाटक अथवा कार्य-पालक (Executive) वर्ग।
- (३) लिपिक तथा उप-लिपिक वर्ग।
- (४) मुद्रलेखन (Typing) वर्ग।
- (५) निरीक्षक सेवी-वर्ग।
- (६) व्यावसायिक, वैज्ञानिक व तकनीकी-वर्ग।
- (७) गौण तकनीकी (Ancillary-technical) वर्ग।
- (८) तुच्छी तथा अभिसाधक-वर्ग (Minor and Manipulative)।
- (९) सन्देश-वाहक व द्वारपाल आदि।

### भारत में सेवाओं का वर्गीकरण

(Classification of Services in India)

भारत में सेवाओं को निम्नलिखित वर्गों अथवा श्रेणियों में रखा गया है

- (१) अखिल भारतीय सेवाएँ (All India Services),
- (२) केन्द्रीय (सघीय) सेवाएँ, प्रथम श्रेणी (Class I),
- (३) केन्द्रीय (सघीय) सेवाएँ, प्रथम श्रेणी (Class II),
- (४) प्रान्तीय (राज्य) सेवाएँ,
- (५) विशेषज्ञ सेवाएँ (Specialist services),
- (६) केन्द्रीय सेवाएँ, तृतीय श्रेणी और
- (७) केन्द्रीय सेवाएँ, चतुर्थ श्रेणी,
- (८) केन्द्रीय सचिवालय सेवा (Central secretariat service) प्रथम,

द्वितीय, तृतीय और चतुर्थ श्रेणी।

अखिल भारतीय सेवाओं में भारतीय प्रशासन सेवा (I A S), भारतीय पुलिस सेवा (I. P S) तथा भारतीय विदेश सेवा (I F S) सम्मिलित हैं। यह भारतीय सिविल अथवा असेनिक सेवा का उच्च-वर्ग है। इसके अधिकारियों की भर्ती सघीय लोक सेवा आयोग (Union Public Service Commission) द्वारा की जाती है और इनको भारत अथवा भारत से बाहर कहीं भी काम करने के लिये भेजा जा सकता है। होता यह है कि भारतीय प्रशासन तथा पुलिस सेवाओं के अधिकारी एक निर्धारित कोटे (Fixed quota) के आधार पर विभिन्न राज्यों में बांट दिये जाते हैं।

केन्द्र सरकार (Central Government) के अन्तर्गत आने वाली सेवाओं तथा पदों को चार वर्गों अथवा श्रेणियों में विभाजित किया जाता है—प्रथम, द्वितीय तृतीय और चतुर्थ।

प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं के पदाधिकारी अपने-अपने क्रमिक विभाग (Department) में ज्येष्ठ पदों (Senior posts) पर रखे जाते हैं। वे भारत सरकार के अन्तर्गत केन्द्रीय सचिवालय के तथा अन्य प्रशासकीय पदों पर नियुक्त किये जाते हैं। इन सेवाओं के अधिकारियों की भर्ती (Recruitment) एक ऐसी मयुक्त प्रतियोगिता परीक्षा (Combined Competitive Examination) के परिणाम के आधार पर की जाती है जो कि सघीय लोक सेवा आयोग द्वारा अखिल भारतीय सेवाओं तथा प्रथम व द्वितीय श्रेणियों की सेवा के लिये प्रत्याशियों (Candidates) का चयन (Selection) करने के लिये आयोजित की जाती है। निम्नलिखित सेवाएँ महत्वपूर्ण प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाएँ (Class Central Services) हैं।

प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं की वर्तमान समय में संख्या २४ है, जिनके नाम इस प्रकार हैं (१) भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा सेवा (Indian Audit and Account Service), (२) भारतीय प्रतिरक्षा लेखा सेवा (Indian Defence Accounts Service), (३) केन्द्रीय इंजीनियरिंग सेवा, प्रथम श्रेणी (Central Engineering Service Class I), (४) भारतीय सीमा शुल्क सेवा (Indian Customs Service), (५) भारतीय डाक व तार विभाग की उच्चतर तार इंजीनियरिंग तथा बेतार के तार की शाखाएँ, (६) भारतीय डाक व तार यातायात सेवा प्रथम श्रेणी, (७) भारत का भू-गर्भ सर्वेक्षण (Geological Survey of India) प्रथम श्रेणी, (८) भारतीय अन्तरिक्ष-विज्ञान सेवा (Indian Meteorological Service) प्रथम श्रेणी, (९) पुरातत्व विभाग (Archaeological Department), (१०) खान विभाग (Mines Department) प्रथम श्रेणी, (११) भारत का जीव-विज्ञान सर्वेक्षण (Zoological Survey of India), (१२) भारतीय भू-माप (Survey of India) प्रथम श्रेणी, (१३) भारतीय गिरजा विभाग संस्थान (Indian Ecclesiastical Establishment), (१४) भारत सरकार का राजनैतिक विभाग (Political Department of Government of India), (१५) चिकित्सा

अनुसंधान विभाग (Medical Research Department) (भारतीय चिकित्सा सेवा (I M S) के अधिकारियों को छोड़कर), (१६) अफीम विभाग, (१७) बंगाल विमानचालक सेवा (Bengal Pilot Service), (१८) आय-कर सेवा (Income Tax service) प्रथम श्रेणी, (१९) सचिवालय सेवा (Secretariat Service) प्रथम श्रेणी, (२०) वणिज-पोतीय प्रशिक्षण जलयान सेवा (Mercantile Marine Trainingship Service) प्रथम श्रेणी, (२१) केन्द्रीय राजस्व रासायनिक (Central Revenues Chemical) प्रथम श्रेणी, (२२) रेलवे निरीक्षक-वर्ग सेवा (Railway Inspectorate Service), (२३) भारतीय डाक सेवा (Indian Postal Service) प्रथम श्रेणी, और (२४) सामान्य केन्द्रीय सेवा (General Central Service) प्रथम श्रेणी।

उपर्युक्त प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं में से प्रत्येक के (कुछ उनको छोड़ कर जोकि अब अप्रचलित हो चुकी हैं) समवर्ती (Corresponding) एक-एक द्वितीय श्रेणी की सेवा भी होती है।

तृतीय और चतुर्थ श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं में क्रमशः पहली 'अधीनस्थ' (Subordinate) तथा 'अवर' (Inferior) सेवाये सम्मिलित की जाती हैं।

भारत सरकार ने अभी हाल में ही (१९५५) में एक भारतीय सीमान्त प्रशासन सेवा' (Indian Frontier Administrative Service) तथा एक भारतीय वैज्ञानिक सेवा (Indian Scientific Service) की स्थापना की है। अन्य अनेक केन्द्रीय सेवाओं के गठन के प्रस्ताव विचाराधीन (Under Consideration) हैं। ये सेवाये इस प्रकार हैं (१) केन्द्रीय वन सेवा (Central Forest Service), (२) केन्द्रीय कृषि तथा पशु-पालन सेवा, (३) भारतीय राजस्व सेवा, (४) प्रतिरक्षा विज्ञान सेवा, (Defence Science Service), (५) भारतीय इंजीनियरिंग सेवा, (६) पुस्तकालयाध्यक्षों की केन्द्रीय सेवा (Central Service of Librarians), (७) भारतीय सूचना सेवा (Indian Information Service), (८) औद्योगिक प्रबन्ध सेवा, (९) केन्द्रीय स्वास्थ्य सेवा, और (१०) आर्थिक तथा सांख्यिकीय परामर्श सेवा (Economic and Statistical Advisory Service)।

प्रथम श्रेणी की प्रत्येक केन्द्रीय सेवा के समवर्ती एक-एक द्वितीय श्रेणी की सेवा भी होती है।

तृतीय और चतुर्थ श्रेणी की केन्द्रीय सेवायें अधीनस्थ सेवाये हैं। इनमें लिपिक-वर्गीय (Clerical) मन्त्रीय (Ministerial), निष्पादक (Executive) अथवा बाह्य कर्तव्यों (Outdoor duties) वाले पद सम्मिलित किये जाते हैं।

कुछ वर्षों पहले तक, विभिन्न श्रेणियों की सेवाओं के बीच सेवा की अनेक शर्तों व दशाओं के सम्बन्ध में भिन्नताये पाई जाती थी और चतुर्थ श्रेणी (Class IV) तथा अन्य श्रेणियों के बीच तो विशेष रूप में निम्न बातों के सम्बन्ध में भारी अन्तर पाया जाता था निवृत्ति-वेतन अथवा पेन्शन (Pension) और सेवोपहार

(Gratuity) की दरें, पेन्शन के लिए योग्य बनाने वाली सेवा (Qualifying service for pension), चिकित्सा सम्बन्धी लाभ (Medical benefits) तथा अवकाश (Leave) सम्बन्धी अधिकार। निम्न श्रेणी के कर्मचारियों की सेवा-शर्तों में उत्तरोत्तर उदारता बनती जाने के साथ ही माथ अवकाश (Leave) व सेवा-निवृत्ति लाभ (Retirements benefits) आदि के सम्बन्ध में विभिन्नताएँ वास्तव में कम हो गई हैं, और यदि कुछ छोटी-मोटी विभिन्नताएँ वर्तमान हैं भी, तो वे सब उच्च श्रेणियों के अनुकूल नहीं हैं। उदाहरण के लिए, चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों को अधिक उदार छुट्टियाँ तथा यात्रा-सम्बन्धी छूटें (Concessions) प्राप्त हैं और उनमें से बहु-संख्यक कर्मचारियों को अतिवयस्कता (Superannuation) की अपेक्षाकृत ऊँची आयु की सुविधा प्राप्त है। भर्ती तथा सेवा की कुछ अन्य शर्तों के सम्बन्ध में अभी भी भिन्नताएँ वर्तमान हैं जिनका उल्लेख नीचे किया जाता है।

(१) जहाँ प्रथम श्रेणी की सेवाओं/पदों पर सम्पूर्ण प्रथम नियुक्तियाँ राष्ट्रपति (President) द्वारा की जाती हैं, वहाँ अन्य मामलों में निम्न प्राधिकारियों (Lower authorities) को ऐसी नियुक्तियाँ करने के अधिकार दे दिये गये हैं।

(२) प्रथम श्रेणी (Class I) के सभी पद और द्वितीय श्रेणी के बहुत से पद राजपत्रित (गजटेड) होते हैं किन्तु अन्य नहीं होते।

(३) राष्ट्रपति प्रथम श्रेणी के लिए तो अनुशासनिक प्राधिकारी (Disciplinary authority) और द्वितीय श्रेणी के लिए अपील सुनने वाले प्राधिकारी (Appellate authority) हैं किन्तु तृतीय और चतुर्थ श्रेणियों के लिए अनुशासनिक तथा अपील प्राधिकारी अधिकतर विभागाध्यक्ष (Head of Department) अथवा उनके अन्तर्गत काम करने वाले अधिकारी होते हैं।

(४) जबकि प्रथम श्रेणी तथा द्वितीय श्रेणी सेवाओं/पदों की सीधी भर्ती सचीय लोक-सेवा आयोग के परामर्श में की जाती है (वशत कि किसी भी सेवा अथवा सेवाओं के इस प्रतिबन्ध में विशेष रूप से मुक्त कर दिया हो) किन्तु तृतीय श्रेणी और चतुर्थ श्रेणी की सेवाओं के सम्बन्ध में ऐसा सामान्य नियम नहीं है।

वर्गीकरण का अन्य आधार राजपत्रित (Gazetted) तथा अराजपत्रित (Non-gazetted) श्रेणियों का है। उन सब पदों को राजपत्रित अथवा गजटेड कहा जाता है जिनके पदधारियों के नाम नियुक्ति, स्थानान्तरण, पदोन्नति तथा सेवा-निवृत्ति आदि के सम्बन्ध में राजपत्र अथवा सरकारी गजट में प्रकाशित किये जाते हैं। सामान्य तथा प्रथम तथा द्वितीय श्रेणी राजपत्रित श्रेणी (Gazetted class) हैं। अराजपत्रित पद वे होते हैं जिनके पदधारियों के नाम इस प्रकार सरकारी गजट में नहीं छपते। तृतीय और चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारी अराजपत्रित होते हैं।

उपर्युक्त वर्गीकरण व्यवस्था की मुख्य आलोचना यह है कि यह वर्ग-भेद की भावना, उत्पन्न करती है और यह एक प्रकार की जाति-प्रथा है जोकि किसी विशिष्ट वर्ग को अवश्य सन्तुष्ट कर सकती है किन्तु सिविल सेवकों के सुगम व सहकारिता-

पूर्ण कार्य-संचालन के लिए यह स्वतन्त्रता है। वेतन आयोग (Pay Commissions) ने वर्गीकरण की इस पद्धति के उन्मूलन की सिफारिश की। वेतन आयोग ने कहा कि

“एकत्रित नाक्षिरा इस वर्गीकरण के उन्मूलन के पक्ष में है। इसके उन्मूलन के पक्ष में मुख्य आधार यह प्रस्तुत किया जाता है कि इसमें कोई ऐसा व्यावहारिक उद्देश्य पूरा नहीं होता जोकि इसके बिना पूरा न हो सकता हो और दूसरी ओर, इसका एक अस्वस्थ मनोवैज्ञानिक प्रभाव पड़ता है। हम (आयोग के सदस्य) इस विचार में सहमत हैं। हम तो महत्व इस बात को देने हैं कि सिविल-सेवकों में यह भावना पैदा की जाये कि वे सब एक सर्वमान्य लोक-सेवा में सम्मिलित रहते हैं, और वर्गीकरण की कोई भी पद्धति या नाम-सूची (Nomenclature) अथवा लोक-कर्मचारी प्रशासन का कोई भी रूप या लक्षण, जिसके द्वारा कि ऐसी भावना के विकास में बाधा पड़ने की सम्भावना हो—चाहे उस बाधा की मात्रा कितनी ही कम क्यों न हो—हमारे विचार में समाप्त कर दिया जाना चाहिये, जब तक इसमें कोई ऐसा व्यावहारिक उद्देश्य न पूरा होता हो जोकि इस व्यवस्था के अभाव में यथेष्ट रूप में पूरा न हो सकता हो। उन देशों सहित, जिनमें कि एक बड़ा तथा जटिल सिविल सेवा संगठन प्रचलित है, अन्य देशों ने भी यह आवश्यक नहीं समझा है कि वे अपने सिविल सेवा पद-क्रमों (Grades) तथा व्यावसायिक संगठनों पर हमारे जैसा एक विस्तृत वर्गीकरण ला दें, और हम यह नहीं समझते कि यदि इस विचाराधीन वर्गीकरण को छोड़ दिया जाये तो भारत के लिए कोई गम्भीर कठिनाई उत्पन्न हो जायेगी।<sup>1</sup>

वेतन आयोग का उपर्युक्त दृष्टिकोण सही नहीं है। कर्मचारियों के बीच अन्तर तो रखना ही पड़ता है। हम वर्गीकरण व्यवस्था को इस कारण नहीं छोड़ सकते क्योंकि कुछ कर्मचारी अपने में हीनता की भावना (Inferiority complex) का अनुभव करते हैं। पद-वर्गीकरण के बिना प्रशासन की कोई भी वैज्ञानिक व्यवस्था कायम नहीं रह सकती।

भारतीय वर्गीकरण की एक अन्य महत्वपूर्ण आलोचना यह है कि प्रथम व द्वितीय श्रेणी के बीच का भेद मिटा दिया जाना चाहिए। द्वितीय श्रेणी की सेवाओं का प्रतिनिधित्व करने वाले संगठन आम तौर पर यह कहा करते हैं कि द्वितीय श्रेणी समाप्त कर देनी चाहिये और इस श्रेणी में इस समय जो सेवाओं तथा पद हैं उनको सम्मिलित प्रथम श्रेणी की सेवाओं के टाचे में ही सम्मिलित कर लेना चाहिये और उसी के अनुसार उनको पारिश्रमिक भी दिया जाना चाहिए। प्रथम तथा द्वितीय श्रेणी के कर्मचारियों के बीच अन्तर की समाप्ति के सम्बन्ध में मुख्य तर्क यह है कि द्वितीय श्रेणी के पदाधिकारियों को वही कर्तव्य तथा उत्तरदायित्व सौंपे जाते

हैं जोकि प्रथम श्रेणी के पदाधिकारियों को कनिष्ठ वेतनक्रम (Junior scale) में सौंपे जाते हैं। इस आलोचना के उत्तर में यह कहा जा सकता है कि यह भेद जारी रहना चाहिये क्योंकि द्वितीय श्रेणी की सेवाओं के बहुसंख्यक अधिकारियों की सीधी भर्ती (Direct recruitment) नहीं होती और द्वितीय श्रेणी के ऐसे सब रिक्त स्थान तृतीय श्रेणी के अधिकारियों की पदोन्नति के आधार पर भरे जाते हैं। इस प्रकार जहाँ द्वितीय श्रेणी के पदाधिकारियों के तथा प्रथम श्रेणी की कनिष्ठ शाखा (Junior branch) के पदाधिकारियों के कर्तव्य तथा उत्तरदायित्व एक से हैं, वहाँ उनके पारिश्रमिक (Remuneration) तथा उनकी पदस्थिति (Status) में पाई जाने वाली विभिन्नता को इस आधार पर न्यायोचित ठहराया जा सकता है कि प्रथम श्रेणी के पदाधिकारियों की भर्ती उच्चतर पदों के सभालने के लिए की जाती है, और इसी श्रेणी के कनिष्ठ वेतनक्रम वाले पदों (Junior scale posts) का उद्देश्य केवल यह होता है कि वे पदाधिकारियों के लिए प्रशिक्षण के आधार के रूप में (As training ground) कार्य करें और उनको उन उच्चतर उत्तरदायित्वों को वहन करने के योग्य बना दें जिनके लिये उनकी भर्ती की गई है। इसके विपरीत, द्वितीय श्रेणी के पदाधिकारियों की भर्ती चाहे वह पदोन्नति द्वारा की जाए अथवा सीधे ही, उस पदक्रम (Grade) के कर्तव्यों को सम्पन्न करने के लिये की जाती है जिस पर कि उनकी नियुक्ति की जाती है।

वरादाचेयिर आयोग (Varadachariar Commission) ने इस प्रश्न की काफी गहराई के साथ जांच की। इस सम्बन्ध में आयोग के कुछ सदस्यों का जहाँ यह विचार था कि द्वितीय श्रेणी की सेवाओं में उन सभी पदों का, जिनके कर्तव्यों तथा प्रथम श्रेणी के पदाधिकारियों के कर्तव्यों में कोई अन्तर न हो, प्रथम श्रेणी के कनिष्ठ वेतनक्रम में विलय कर दिया जाना चाहिए, वहाँ अधिकांश सदस्यों का दृष्टिकोण, आयोग के अपने ही शब्दों में, निम्नलिखित था

“तथापि अधिकांश सदस्यों का झुकाव इस ओर था कि दोनों श्रेणियों को कायम रखना वाञ्छनीय है, किन्तु उन विभागों (Department) में, जहाँ कि या तो भर्ती की रीति के कारण अथवा प्रथम और द्वितीय श्रेणी के पदाधिकारियों द्वारा क्रमिक रूप में सम्पन्न किये जाने वाले कर्तव्यों के महत्व के बीच अन्तर करने की कठिनाई के कारण दोनों श्रेणियों के बीच भेद करना आवश्यक न हो अथवा सम्भव न हो, वहाँ इस द्विमुखी वर्गीकरण को समाप्त किया जा सकता है और दोनों श्रेणियों के साथ एक राजपत्रित सेवा (Gazetted service) के रूप में व्यवहार किया जा सकता है।”

इस प्रकार, प्रथम तथा द्वितीय श्रेणी के बीच का भेद बराबर जारी रहना चाहिए।<sup>1</sup>

1 विस्तृत अध्ययन के लिये नेशनल आयोग की १९५७-५९ की रिपोर्ट के अध्याय १३ तथा १४ में पृष्ठ १३९

पद-वर्गीकरण (Position-Classification) में भविष्य में परिवर्तन नहीं किया जाना चाहिये जबकि नये तथ्यों (Facts) और नई परिस्थितियों की दृष्टि में ऐसा परिवर्तन करना आवश्यक हो।

## प्रतिफल (Compensation)

वेतन (Pay) अथवा प्रतिफल (Compensation) का महत्व प्रत्येक कर्मचारी के लिए बहुत अधिक होता है। चूंकि वेतन ही कर्मचारी (Employee) का एकमात्र आय का स्रोत होता है अतः इस पर ही उसका रहन-सहन का स्तर (Standard of living) तथा सामाजिक प्रतिष्ठा निर्भर रहती है। मनुष्य उस वेतन के आधार पर ही अपनी जीवनवृत्ति (Career) का चुनाव करता है जिसकी कि उसे प्राप्त होने की आशा होती है। लोग इस कारण अपने पदों में परिवर्तन कर देते हैं चूंकि अन्य पद उनके लिए उच्चतर वेतन-क्रम (Pay scales) प्रस्तुत करने हैं। अतः यह स्पष्ट है कि सरकार द्वारा दिया जाने वाला वेतन इतना पर्याप्त होना चाहिये कि वह योग्य व गुणों वाले व्यक्तियों को आकर्षित कर सके।

एक लोक सेवा में सामान्य वेतन-स्तर क्या होना चाहिए वह एक बड़ा जटिल प्रश्न है। सरकारी कर्मचारियों के वेतन-क्रम के निर्धारण में अनेक विचार एवं तत्त्व महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं। उनमें से कुछ तत्त्व निम्नलिखित हैं।

(१) कुछ लोगों का विश्वास है कि लोक सेवा (Public service) में वेतन-क्रम ऊंचा होना चाहिये। अपने कर्मचारियों को उच्चतर वेतन देकर सरकार 'आदर्श नियोक्ता' (Model employer) के रूप में कार्य करेगी और इस प्रकार निजी व्यवसायियों (Private businessmen) को नेतृत्व प्रदान करेगी। फिर, सरकार सर्वोत्तम गुणों वाले व्यक्तियों को केवल तभी आकर्षित कर सकती है जबकि वह निजी क्षेत्र (Private sector) के सर्वश्रेष्ठ नियोक्ता ने भी अधिक वेतन देने की व्यवस्था करें।

(२) इसके अतिरिक्त, सरकार कर्मचारियों के उत्तरदायित्व (Responsibilities) ही अधिक प्रतिफल की मांग की प्रेरणा देने वाले होने हैं तथा सरकारी पदों में प्रवेश करने के लिये वाञ्छित योग्यतायें भी सामान्यतः उच्चतर होती हैं। अतः योग्य व पात्र (Qualified) व्यक्ति लोक सेवाओं में प्रवेश के लिये प्रतियोगिता कर सके, इसके लिये आवश्यक है कि उनके वेतन-क्रम इतने पर्याप्त हों कि जिससे उनकी दैनिक आवश्यकताओं की पूर्ति हो सके और उनको अच्छी सामाजिक प्रतिष्ठा प्राप्त हो सके। यदि सरकारी सेवा को एक जीवनवृत्ति बनाना है तो यह जरूरी है कि इनके कर्मचारियों की भौतिक आवश्यकताएँ समुचित रूप से सन्तुष्ट हों। वेतन-क्रम इतने पर्याप्त होने चाहिये कि उनसे कर्मचारियों की आवश्यकताएँ पूरी हो सकें।

वेतन-क्रम का निश्चय आर्थिक तथा सामाजिक बातों के आधार पर किया जाना चाहिये ।

(३) सेवा की शर्तों एवं लाभों के ढाँचे का निर्माण इस प्रकार किया जाना चाहिये कि जिससे विभिन्न स्तरों पर आवश्यक आर्हताओं (Qualifications) तथा योग्यताओं (Abilities) वाले व्यक्तियों की भर्ती के विषय में निश्चित किया जा सके और उनको कुशल बनाये रखा जा सके ।

(४) सरकारी कर्मचारियों के वेतन क्रम ऐसे होने चाहियें कि बाहर के व्यवसायों में दिये जाने वाले पारिश्रमिक की दरो से उनकी स्पष्ट तुलना की जा सके ।

(५) उपभोक्ता कीमतों का स्तर (Level of consumer prices) उन तत्वों में से एक है जो कि सरकारी कर्मचारियों के पारिश्रमिक की दरो के निर्धारण से सम्बन्ध रखते हैं ।

(६) कार्य के निष्पादन में काम आने वाले अनुभव (Experiences), प्रवीणता, तथा उत्तरदायित्व की मात्राओं का ध्यान रख कर ही प्रतिफल (Compensation) में घट-बढ़ की जानी चाहिये । यदि कार्य अधिक जोखिमपूर्ण (Risky) है तो वेतन-क्रम ऊँचा होना चाहिये ।

(७) वेतन-क्रमों के निर्धारण में एक महत्वपूर्ण तत्व है समान कार्य के लिए समान वेतन । वेतन-क्रम में पक्षपात के आधार पर व्यक्ति-व्यक्ति के बीच विविधतायें (Variations) नहीं होनी चाहिये । 'प्रतिफल या प्रतिकर पद के अनुसार मिलना चाहिये व्यक्ति के अनुसार नहीं ।'

(८) निर्वाह-खर्च (Cost of living) एक ही देश के अन्तर्गत प्रदेश-प्रदेश में भिन्न-भिन्न होता है । अतः कर्मचारियों को प्रतिफल देते समय प्रादेशिक (Regional) तथा स्थानीय (Local) विविधताओं को भी दृष्टिगत रखा जाना चाहिये ।

इस प्रकार वेतन-क्रमों (Pay scales) का निर्धारण करने में अनेक विचारणीय बातों का ध्यान रखा जाता है । इसके निर्धारण में कोई भी एक तत्व निर्णायक (Decisive) भाग अदा नहीं कर सकता । उन सभी आयोगों तथा व्यक्तियों ने, जिन्होंने कि सरकारी कर्मचारियों की प्रतिफल की समस्या का अध्ययन किया है, इन तत्वों के संयुक्तिकरण पर ही जोर दिया है ।

देश में, लगभग तीस वर्षों से वेतनों का जो आधारभूत ढाँचा (Basic structure) प्रचलित है वह शाही आयोग (Royal Commission) द्वारा, जिसकी अध्यक्षता लार्ड इसलिंग्टन (Lord Islington) ने की थी, भारत में लोक सेवाओं (१९१२-१५) पर दी गई सिफारिशों के ही अनुरूप है और उन सिफारिशों के प्रतिरूप (Pattern) में जो सिद्धान्त अन्तर्निहित हैं उनका वर्णन इसलिंग्टन आयोग<sup>1</sup> ने निम्न प्रकार किया था

“इसका एकमात्र सुरक्षित सिद्धान्त यह है कि सरकार अपने कर्मचारियों को इतना, और केवल इतना ही, वेतन दे जितना कि उचित प्रकृति एवं चरित्र वाले व्यक्तियों की भर्ती के लिए आवश्यक हो, और जिसके द्वारा वे सन्तुष्टि तथा प्रतिष्ठा की ऐसी मात्रा कायम रख सकें जोकि उनको प्रलोभनी से बचाये, तथा उन्हें सेवाकाल तक कुशल बनाये रखे। अतः जब हमने कीमतों में होने वाली वृद्धि का ध्यान किया है, हमने कोई भी सामान्य सिफारिश इसके आधार पर नहीं की है। जहाँ हमने वेतन के परिवर्तनों की सलाह दी है वह इस कारण कि पारिश्रमिक की असमानताओं को, जो कि कार्य-कुशलता के लिए हानिकारक होती है दूर किया जा सके, उन आशाओं को पूरा किया जा सके जो कि सरकार के द्वारा पहले की गई घोषणाओं पर न्यायोचित दृष्टि से आधारित हैं, और भर्ती में सुधार किया जा सके, क्योंकि भर्ती की वर्तमान शर्तें सन्तोषजनक कार्मिक-वर्ग को प्राप्त करने की दृष्टि से अपर्याप्त नहीं हैं।”

भारत में उच्चतर सिविल सेवाओं (१९२३-२४) पर नियुक्त किये गये शाही आयोग ने भी, जो कि ली आयोग (Lee Commission) के नाम से विख्यात है, इस सिद्धान्त के साथ पूर्ण सहमति प्रकट की।

वरादाचेरियर आयोग (Varadachariar Commission १९४६-४७) ने वेतन निर्धारण के सिद्धान्तों की फिर से जांच की और (उनके प्रतिवेदन का अनुच्छेद ४४) वह इस निष्कर्ष पर पहुँचा

“वे सामान्य शैक्षणिक योग्यतायें जिनकी प्रत्याशियों (Candidates) से आशा की जाती है तथा साथ ही वे विशिष्ट योग्यतायें व प्रशिक्षण (Training), जो कि विशेष पदाधारियों के लिए आवश्यक होते हैं, विचारणीय बातें अवश्य हैं। परन्तु इससे भी अधिक महत्वपूर्ण बात पद के कार्यों एवं उत्तरदायित्वों की प्रकृति है। एक पदधारी (Holder of an office) को अपना स्तर तथा गौरव कायम रखने के योग्य बनाने की आवश्यकता पर अत्यधिक जोर दिया गया है। यद्यपि इस प्रजातन्त्रीय युग में किसी जादू के डण्डे से ऐसा नहीं किया जा सकता, परन्तु इसकी पूर्णतया उपेक्षा भी नहीं की जा सकती। कुछ पदाधिकारियों ने लोक-कर्मचारियों को प्रलोभन से दूर रखने की आवश्यकता पर जोर दिया है, यह बात सत्य है, बशर्ते कि इसका अभिप्राय यथोचित रीति से उनको न्यूनता अथवा अभाव से ऊपर रखना हो। परन्तु इस बात को दृढ़ता से स्वीकार करना तो बहुत अधिक होगा कि ऊँचे वेतन ही भ्रष्टाचार के विरुद्ध पूर्ण सुरक्षा के साधन हैं। जहाँ यह बात सामान्य रूप से स्वीकार की जाती है कि बाजार मूल्य की कसौटी (Market value test) सदा ही उपलब्ध नहीं हो सकती और यदि यही कसौटी पूर्ण रूप से लागू की जाये तो उचित भी नहीं होगा— उचित एवं तर्कपूर्ण बात केवल यही है कि जहाँ तक भी व्यावहारिक हो, सिविल सेवकों के कुछ वर्गों के वेतन की दरों तथा तुलनात्मक बाहरी दरों (Rates) के बीच एक “उचित सापेक्षता” (Fair relativity) कायम रखी जानी चाहिये और समानता

सेवाओं से बाहर रखे जाते हैं, परन्तु शायद इस प्रकार अनेक योग्य व बुद्धिमान व्यक्ति भी बाहर रह जाते हैं।”<sup>1</sup>

लूट-प्रणाली द्वारा निर्माण किये गये वातावरण को शान्त करने के साथ ही साथ, भर्ती के सम्बन्ध में फिर जोर इस बात पर दिया जाने लगा कि लोक सेवाओं के लिए सर्वश्रेष्ठ तथा सबसे योग्य व सूक्ष्म (Competent) व्यक्ति प्राप्त किये जायें। निश्चयात्मक भर्ती (Positive recruitment) से आशय है कि कार्मिक-वर्ग के चुनाव करने वाला अभिकरण (Agency) सक्रिय होकर सर्वोत्तम व्यक्तियों की खोज करेगा और वह इस बात का तथाशक्ति प्रयत्न करेगा कि लोक सेवाओं के लिए सबसे अधिक योग्य (Able) तथा सर्वोत्तम अर्हताओं वाले (Qualified) व्यक्तियों को आकर्षित किया जाये। निश्चयात्मक भर्ती में जोर इस बात पर दिया जाता है कि सर्वोत्तम अर्हताओं वाले प्रत्याशियों (Best qualified candidates) की तीव्रता से खोज की जाये और ऐसा करने के लिये कर्मचारियों की प्राप्ति के सबसे अधिक समर्थ व शक्तिशाली स्रोतों (Sources) की ओर ध्यान केन्द्रित किया जाए। सबसे अधिक ऊँची योग्यताओं व अर्हताओं वाले कार्मिक-वर्ग को आकर्षित करने के लिये नई-नई विधियाँ अपनायी पड़ती हैं। भर्ती के कार्यक्रम की योजना इस प्रकार बनानी होती है कि केवल योग्य व पात्र व्यक्तियों को ही प्रतियोगिता में सम्मिलित होने की अनुमति दी जाये।

## भर्ती की समस्याएं

### (Problems of Recruitment)

लोक सेवाओं के लिए योग्य व सूक्ष्म व्यक्तियों को प्राप्त करने के सम्बन्ध में अनेक समस्याएँ उठ खड़ी होती हैं जोकि निम्नलिखित हैं

(१) सरकारी कर्मचारियों की भर्ती कहाँ से की जाये, अर्थात् क्या सभी भर्तियाँ बाहर (Outside) से की जायें अथवा विभाग (Department) के अन्दर से ही? समस्या मोधी भर्ती बनाम पदोन्नति द्वारा भर्ती (Direct Recruitment Versus Recruitment by Promotion) की है।

(२) भिन्न-भिन्न पदों के लिये विभिन्न कर्मचारियों की अपेक्षित योग्यताएँ अथवा अर्हताएँ (Required-Qualifications) क्या हों?

(३) प्रत्याशियों की योग्यताओं का निर्धारण किस प्रकार किया जाए? इससे (क) परीक्षाओं (Examinations), (ख) मौखिक व लिखित परीक्षणों (Oral and written tests) (ग) प्रत्याशियों के व्यक्तित्व (Personality) की जाँच के लिए साक्षात्कारों (Interviews) और, (घ) प्रत्याशियों की बुद्धि तथा दृष्टिकोण की जाँच करने के लिए मनोवैज्ञानिक परीक्षणों (Psychological tests) की समस्या उत्पन्न

1 J. Donald Kingsley, 'Recruiting Applicants for the Public service (Chicago . 1942) A report submitted to the Civil Service Assembly by the Committee on Recruiting for the Public service

होती है। प्रश्न यह है कि ये परीक्षाएँ किसी विशिष्ट पद के लिए विशिष्ट प्रत्याशी की योग्यताओं के निर्धारण में कहाँ तक सफल हो सकती हैं।

(४) इन योग्यताओं अथवा अर्हताओं का निर्धारण करने के लिए किस प्रकार के अभिकरण (Agency) की स्थापना की जाए और वह अभिकरण किस प्रकृति का होना चाहिए ?

ये भर्ती की अनेक महत्वपूर्ण समस्याएँ हैं। अब हम एक-एक करके इनकी विवेचना करेंगे

(१) भर्ती की रीतियाँ (Methods of Recruitment)—सेवा के अन्दर से अथवा पदोन्नति द्वारा भर्ती बनाम सेवा के बाहर से अथवा सीधी भर्ती।

सरकारी कर्मचारी-वर्ग की भर्ती दो तरीकों से की जाती है एक तरीका है सीधे खुले बाजार से कर्मचारियों की भर्ती करना। इसे सीधी भर्ती (Direct Recruitment) कहा जाता है। दूसरा तरीका यह है कि कर्मचारियों की एक पद से दूसरे पद को पदोन्नति (Promotion) कर दी जाती है। इसे सेवा के अन्दर से की जाने वाली भर्ती कहा जाता है क्योंकि कर्मचारियों की एक पद से दूसरे पद को तरक्की कर दी जाती है। लोक सेवा में उच्चतर अधिकारियों के मामले में अधिकतर भर्ती के इसी सिद्धान्त को लागू किया जाता है। लगभग सभी देश के लोक कर्मचारियों का चुनाव करने के लिए इन दोनों ही रीतियों का उपयोग करते हैं।

**सेवा के भीतर से अथवा पदोन्नति द्वारा भर्ती करने की अच्छाइयाँ**  
(Merits of Recruitment from within or by Promotion)

भर्ती की इस विधि में, जिसमें कि कर्मचारी पहले से ही सेवा में होते हैं और उच्चतर पदों पर उनकी पदोन्नति कर दी जाती है, अनेक अच्छाइयाँ पाई जाती हैं।

(१) कर्मचारी पहले से ही सरकारी काम का अनुभव प्राप्त किये होते हैं और यह पिछला अनुभव नये कर्तव्यों की पूर्ति में उनकी सहायता करता है।

(२) भर्ती की यह रीति कर्मचारियों को उन्नति के प्रचुर अवसर प्रदान करती है। यह कर्मचारियों को और अधिक कुशलता के साथ कार्य करने की प्रेरणा देने वाली एक शक्ति होती है। इस प्रकार सेवा में कार्य-कुशलता (Efficiency) बढ़ती है।

(३) निष्ठा तथा उत्साहपूर्ण सेवा के लिये पुरस्कार के रूप में पदोन्नति की जो आशा होती है वह सेवा में कार्य-संचालन के स्तर को ऊँचा बनाये रखने के लिये अमूल्य सिद्ध होती है।

(४) यह कहा जाता है कि 'परीक्षा पद्धति' व्यक्तियों की कार्य करने की क्षमताओं (Capacities) का पता नहीं लगा सकती। परीक्षा पद्धति की यह कमी सेवा के भीतर से अथवा पदोन्नति द्वारा भर्ती करके दूर कर दी जाती है। चूँकि कर्मचारी पहले से ही एक पद पर काम कर रहा होता है अतः उनकी कार्य करने की सामर्थ्य का अच्छी प्रकार पता रहता है।

(५) कर्मचारी के पिछले कार्यों के लेखे-जोखे के आधार पर उमको सुरक्षा के साथ नया उत्तरदायित्व सौंपा जा सकता है।

(६) परीक्षा पद्धति तथा सीधी भर्ती की अपेक्षा इस रीति के द्वारा उच्चतर पदों के लिये कुशल कर्मचारियों की प्राप्ति की अधिक सम्भावना है।

(७) चूँकि कर्मचारी पहले से ही प्रशिक्षण-प्राप्त (Trained) होते हैं अतः बिना किसी जोखिम अथवा कठिनाई के उनको नया काम सौंपा जा सकता है। इस प्रकार नई भर्ती किये गये कर्मचारियों को दिये जाने वाले प्रशिक्षण (Training) के व्यय की बचत होती है।

यदि भर्ती की इस पद्धति को अपनाया जाये तो सम्पूर्ण रूप में सरकारी सेवा की कुशलता में वृद्धि होती है। इससे कठिन श्रम करने की भारी प्रेरणा मिलती है जोकि कार्य-कुशलता के लिए अत्यन्त आवश्यक होती है।

**सेवा के भीतर से अथवा पदोन्नति द्वारा भर्ती करने के दोष**  
(Defects of Recruitment from within or by Promotion).

(१) इस पद्धति से कर्मचारियों के चुनाव का क्षेत्र सकुचित हो जाता है क्योंकि भर्ती का कार्य केवल उन लोगों तक ही सीमित हो जाता है जोकि पहले से ही सेवा में लगे होते हैं। जब चुनाव की परिधि ही सीमित हो जाती है तो कम योग्य व्यक्तियों की भर्ती की ही सम्भावना रहती है।

(२) इससे गतिहीनता तथा रूढ़वादिता को प्रोत्साहन मिलता है क्योंकि सेवा में नये रक्त का इन्जेक्शन नहीं दिया जाता।

सीधी भर्ती (Direct recruitment) का लाभ यह है कि प्रार्थियों (Applicants) की एक बहुत बड़ी सख्या में से सर्वोत्तम गुणों वाले व्यक्तियों का चयन किया जा सकता है। कर्मचारियों के चुनाव की परिधि बहुत बड़ी होती है क्योंकि चुनाव व्यक्तियों की एक बहुत बड़ी सख्या में से किया जाता है।

सीधी भर्ती की पद्धति के अन्तर्गत, सभी व्यक्तियों को पदों के लिए प्रति-योगिता करने का एक न्यायोचित अवसर प्रदान किया जाता है। सीधी भर्ती की पद्धति के द्वारा 'समान अवसर' के सिद्धान्त को सर्वोत्तम रीति से लागू किया जाता है।<sup>1</sup>

सभी प्रजातन्त्रीय देशों में भर्ती की इन दोनों ही पद्धतियों का अनुसरण किया जाता है, अर्थात् खुली प्रतियोगिता (Open competition) की पद्धति का और साथ ही साथ पदोन्नति (Promotion) की पद्धति का। उच्चतर पर्यवेक्षकीय स्टाफ (Higher Supervisory Staff) के मामले में सामान्यतः पदोन्नति द्वारा भर्ती की

1 The best amount of this problem is given by Lewis Mayers, The Federal service A study of the system of Personnel Administration of the United States Government Institute for Government Research, studies in Administration 1921, Chapter on 'Selection by Promotion from within versus Recruitment from without, pp 215-17

पद्धति का आश्रय लिया जाता है। भारत में आय-कर विभाग (Income-tax Department) में प्रथम श्रेणी (Class I) के २० प्रतिशत से अधिक स्थान पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं। प्रथम तथा द्वितीय श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं के सम्बन्ध में भारत में जो स्थिति चल रही है उसका वर्णन केन्द्रीय वेतन आयोग द्वारा इस प्रकार किया गया है, "यह स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि प्रथम श्रेणी के लिए भर्ती मुख्यतः लोक-सेवा आयोग द्वारा आयोजित की जाने वाली एक प्रतियोगिता परीक्षा (Competitive Examination) के द्वारा की जाती है (और कभी-कभी उनके द्वारा चयन करके भी की जाती है) तथा द्वितीय श्रेणी में से (लोक सेवा आयोग की सहमति से) कम मात्रा में की जाती है। द्वितीय श्रेणी (Class II) की भर्ती भी अनेक मामलों में लोक सेवा आयोग द्वारा आयोजित की जाने वाली एक प्रतियोगिता परीक्षा द्वारा की जाती है (अथवा उनके द्वारा चयन करके)। तथापि, प्रथम श्रेणी के लिये की जाने वाली पदोन्नतियों के मुकाबले निम्न श्रेणियों में से द्वितीय श्रेणी के लिये पदोन्नत किये जाने वाले व्यक्तियों का अनुपात अधिक होता है। कुछ विभागों (Departments) में द्वितीय श्रेणी के पदों को पूर्णतया पदोन्नति द्वारा ही भरा जाता है।<sup>1</sup>

### लोक-कर्मचारियों के लिए अपेक्षित योग्यतायें अथवा अर्हतायें (Qualifications required of the Public servants) .

प्रत्येक देश में लोक-सेवा में प्रवेश के लिये कुछ पूर्वपक्षित (Pre-requisite) योग्यतायें निर्धारित की जाती हैं। वे व्यक्ति, जोकि समानता और मानवता के समर्थक हैं, यह चाहते हैं कि प्रत्येक व्यक्ति को सिविल सेवा आयोगों में अवसर प्रदान किया जाये। उनके अनुसार लोक-सेवाओं के लिये योग्यताओं अथवा अर्हताओं की कोई भी पूर्वशर्त समानता के सिद्धान्त (Principle of equality) के विरुद्ध है। शैक्षणिक योग्यतायें (Educational qualifications) प्रतियोगिता के क्षेत्र को केवल उन्हीं लोगों तक सीमित कर देती हैं जोकि उन योग्यताओं को पूरा कर सकते हैं, जबकि प्रत्येक व्यक्ति को इस बात का एक अवसर दिया जाना चाहिये कि वह अपनी पसन्द की किसी भी सेवा के लिए प्रतियोगिता कर सके। वे व्यक्ति, जोकि इस बात के समर्थक हैं कि लोक-सेवा में प्रवेश के लिए कुछ पूर्वपक्षित योग्यतायें होनी चाहिये, यह दावा करते हैं कि प्रत्येक व्यक्ति हर एक पद के लिए उपयुक्त तथा योग्य नहीं होता। अतः पदों के लिए प्रतियोगिता करने की अनुमति केवल उन्हीं प्रत्याशियों (Candidates) को दी जानी चाहिये जिनमें कि उसके लिए

1 Report of the Central Pay Commission, 1950, pp 15-16

Note—No Direct Recruitment of upper Division Clerks The Government of India has decided that there will be no direct recruitment to the posts of Upper Division Clerks in Central Government offices except the Audit and Accounts Departments These posts will be filled exclusively by promotion of lower division clerks

विशिष्ट क्षमता पाई जाये। इस प्रकार उन लोगो को सेवाओं से दूर रखने के लिये, जिनके कि सफल होने की सम्भावना नहीं है, यह आवश्यक है कि परीक्षाओं की पूर्वशर्तों के रूप में कुछ प्रतिबन्ध लगाये जाये।

लोक सेवा में प्रवेश के लिए सदा ही कुछ योग्यतायें अथवा अर्हतायें निर्धारित की जाती हैं जिससे कि किसी विशिष्ट-पद के लिए दो प्रकार की योग्यताओं की आवश्यकता होती है। (१) सामान्य (General) और विशिष्ट (Special)। प्रत्येक लोक-कर्मचारी के लिए जिन सामान्य योग्यताओं की आवश्यकता होती है वे हैं नागरिकता (Citizenship), अधिवास (Domicile) अथवा निवास (Residence) तथा लिंग (Sex)। विशिष्ट योग्यताये आयु (Age), शिक्षा (Education) तथा अनुभव (Experience) से सम्बन्ध रखती हैं। शिक्षा सामान्य अथवा तकनीकी (Technical) हो सकती है। अब हम इन योग्यताओं का एक-एक करके अध्ययन करेंगे।

### योग्यतायें अथवा अर्हतायें (Qualifications)

(१) नागरिकता (Citizenship)—एक लोक-कर्मचारी के लिये प्रथम अपेक्षित योग्यता यह है कि उसे राज्य का नागरिक होना चाहिए। इस योग्यता का अस्तित्व उस समय तक जारी रहेगा जब तक कि पृथक्-पृथक् राष्ट्रीय-राज्य बने रहेंगे।

(२) अधिवास अथवा निवास (Domicile or Residence)—कभी-कभी लोक-कर्मचारियों के लिये अधिवास योग्यताओं की आवश्यकता होती है। इस स्थिति में केवल देश के किसी विशिष्ट राज्य अथवा भाग के निवासी ही कुछ सरकारी नियुक्तियों के लिए योग्य समझे जाते हैं। इसका अर्थ यह है कि कम योग्य एवं कम सक्षम व्यक्तियों की नियुक्ति इसलिए हो सकती है क्योंकि वे निवास की योग्यता की शर्त को पूरा करते हैं और यह हो सकता है कि अनेक योग्य एवं सक्षम व्यक्तियों को प्रतियोगिता का अवसर केवल इसलिए न मिले क्योंकि वे उस विशिष्ट-क्षेत्र में नहीं रहते।

(३) लिंग (Sex)—कभी-कभी लिंग किसी एक विशिष्ट-पद के लिए योग्यता और अन्य पद के लिए अयोग्यता अथवा अनर्हता (Disqualification) बन जाता है। प्रजातन्त्रीय देशों में, अधिकांश सरकारी नियुक्तियों के सम्बन्ध में लिंग की समानता के सिद्धान्त का पालन किया जाता है, यद्यपि कभी-कभी उच्च प्रशासकीय पदों पर विवाहित स्त्रियों की नियुक्ति पर रोक लगा दी जाती है। यह समझा जाता है कि उनके पारिवारिक उत्तरदायित्व उनके प्रशासकीय कर्तव्यों से टकरा सकते हैं।

(४) आयु (Age)—कुछ देश तो लोक-सेवाओं के लिए नवयुवकों (Young persons) को भर्ती करने की पद्धति का अनुसरण करते हैं, जबकि अन्य देश इस बात में विश्वास करते हैं कि अधिक आयु के परिपक्व एवं अनुभवी (Experienced)

व्यक्ति भर्ती किये जाने चाहिये। इंग्लैंड और भारत में १६, १८, २२ अथवा २५ वर्ष के युवा व्यक्तियों को भर्ती करने की प्रथा है अर्थात् ठीक उस समय के पश्चात् जबकि वे स्कूलों अथवा कालिजों से निकलते हैं। नवयुवकों को भर्ती कर लिया जाता है और फिर जब वे सेवा में होते हैं तो उच्चतर पदों के लिए उन्हें प्रशिक्षण (Training) दिया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में, प्रशिक्षण प्राप्त, अनुभवी तथा परिपक्व आयु वाले व्यक्तियों को भर्ती करने की प्रथा है। वहाँ वैज्ञानिक व व्यावसायिक पदों के लिए आयु की सीमा (Age-limit) ३५, ४५, तथा ५३ है। अमेरिका में जोर इस बात पर दिया जाता है कि 'प्रत्येक व्यक्ति को, जब भी वह चाहे, लोक सेवा के लिये प्रतियोगिता करने का अवसर प्रदान किया जाए।' जो व्यक्ति इस बात में विश्वास करते हैं कि लोक-सेवा को एक स्थायी जीवन-वृत्ति (Permanent career) बनाया जाय, उनकी राय यह है कि इसमें नवयुवकों को भर्ती किया जाना चाहिए और बाद में उच्चतर पदों के लिए उनकी पदोन्नति कर दी जानी चाहिए। यह कहा जाता है कि मध्यम-आयु के व्यक्ति, जो कि लोक-सेवा में प्रवेश करना चाहते हैं, अधिकतर वे होते हैं जोकि गैर-सरकारी व्यवसाय में असफलता के साथ अपना भाग्य आजमाते हैं और जो सरकारी नौकरी की सुरक्षा में शान्ति के साथ रहना चाहते हैं।

आयु की समस्या के बारे में लिखते हुए जे० डी० किंग्सली (J D Kingsley) ने कहा कि "पहली (अर्थात् नवयुवकों तथा नवयुवतियों की भर्ती) की प्रथा में यह पहले से ही मान लिया जाता है कि सेवाओं में जीवन-वृत्ति पद-सोपानों (Career hierarchies) अथवा अपवर्ती सीढ़ियों का एक क्रम वर्तमान रहता है जिन पर अधिक योग्य व प्रभावशाली अधिकारी अपने समस्त सेवा-काल में आगे बढ़ते रहते हैं। दूसरी (अर्थात् कार्य और अनुभव से सम्बन्धित व्यावहारिक परीक्षाओं के आधार पर परिपक्व आयु वाले पुरुषों व स्त्रियों की भर्ती की) प्रथा में सिविल सेवा को न्यूनतम रूप में पृथक्-पृथक् पदों (Discrete positions) का एक समूह माना जाता है कि मुख्यतः विशिष्ट-पद के लिए आवश्यक विशिष्ट ज्ञान एवं योग्यता के आधार पर भरा जाता है। पहली पद्धति पदोन्नति (Promotion) पर जोर देती है और सेवा को गतिशील बनाती है। दूसरी पद्धति प्रवेश के समय विशिष्ट एवं तकनीकी ज्ञान पर जोर देती है और सेवा को और अधिक स्थिर अथवा गतिहीन बनाती है। पहली होनहार नवयुवकों का पक्ष लेती है और दूसरी उदासीन प्रौढ़ता (Mediocre maturity) का। पहली पद्धति सिविल सेवा को शिक्षा-प्रणाली के अनुकूल बनाती है और दूसरी इसमें निजी उद्योग में रोजगार की मात्रा की घट-बढ़ के अनुरूप बनाती है।"<sup>1</sup>

1 J Donald Kingsley 'Recruiting Applicants for the Public service (Chicago, 1942) A report submitted to the Civil Service Assembly the Committee on Recruiting for the Public service Civil service Assembly of the United States and Canada

भर्ती आमतौर पर अपेक्षाकृत शुरू की आयु में ही की जानी चाहिये और पदोन्नति के अवसरों में वृद्धि की जानी चाहिए जिससे कि लोक-सेवा कर्मचारियों की एक स्थायी जीवनवृत्ति बन सके ।

(५) शिक्षा (Education)—सरकार को केवल सामान्य प्रशासकों (General administrators) की आवश्यकता नहीं होती, अपितु शिल्पियों अथवा तकनीकज्ञों (Technicians), वैज्ञानिकों, डाक्टरों, इंजीनियरों तथा अन्य विशिष्टीकृत व्यवसायों के व्यक्तियों की भी आवश्यकता होती है ।

शिक्षा की योग्यता दो प्रकार की होती है (१) सामान्य शिक्षा अर्थात् वह जोकि एक छात्र सामान्य शैक्षणिक संस्थाओं में प्राप्त करता है और (२) विशिष्ट शिक्षा जो कि व्यावसायिक स्कूलों में दी जाती है जैसे डाक्टरी अथवा इंजीनियरिंग की शिक्षा । तकनीकी (Technical) और व्यावसायिक (Professional) पदों पर केवल उन्हीं व्यक्तियों की भर्ती की जानी चाहिए जिन्होंने उस व्यवसाय में तकनीकी शिक्षा प्राप्त की हो । डाक्टरों के रूप में केवल उन्हीं व्यक्तियों की भर्ती की जानी चाहिये जिन्होंने डाक्टरी की शिक्षा प्राप्त की हो ।

जहाँ तक अन्य सरकारी नौकरियों का सम्बन्ध है, कुछ देशों में औपचारिक शिक्षा (Formal education) की आवश्यकता अनिवार्य है जबकि कुछ अन्य देश इसके पक्ष में नहीं हैं । अमेरिकन अप्रावैधिक अथवा अतकनीकी (Non-Technical) प्रकृति की सरकारी नौकरियों में प्रवेश के लिये औपचारिक शिक्षा की आवश्यकता के विचार का विरोध करते हैं । उनका विश्वास है कि प्रत्येक अमरीकी नागरिक किसी भी लोक-सेवा परीक्षा में बैठने के लिये समान अवसर प्राप्त करने का अधिकारी है । सन् १९४८ में अमेरिकन कांग्रेस ने वैज्ञानिक, तकनीकी तथा व्यावसायिक पदों को छोड़कर अन्य सभी पदों के लिए किसी प्रकार की शैक्षणिक आवश्यकता का निषेध कर दिया था ।

भारत तथा इंग्लैंड में, औपचारिक शिक्षा सरकारी नौकरियों में प्रवेश की एक पूर्वशर्त है । ब्रिटेन में, लिपिक पदों के लिए हायर-सेक्रेण्डरी सर्टिफिकेट, निष्पादक (Executive) पदों के लिए बी० ए० की डिग्री और प्रशासकीय पदों के लिए आनर्स डिग्री आवश्यक योग्यता है । भारत में, लिपिक पदों के लिये हाई स्कूल अथवा हायर सैक्रेण्डरी का प्रमाण पत्र, और उच्च पदों के लिए कला (Arts), विज्ञान, वाणिज्य (Commerce) या विधि (Law) में डिग्री आवश्यक योग्यता है । औपचारिक शिक्षा की आवश्यकताओं की इस व्यवस्था का लाभ यह है कि प्रतियोगिता परीक्षाओं में बैठने की केवल उन्हीं व्यक्तियों को अनुमति दी जाती है जिनकी कि प्रतियोगिता में सफल होने की कोई सम्भावना हो । यदि औपचारिक शैक्षणिक योग्यताएँ (Formal educational qualifications) प्रत्याशियों के लिए आवश्यक न हों तो कोई भी व्यक्ति प्रतियोगिता परीक्षाओं में बैठ सकता है, और इस स्थिति में सरकारी

घन का भारी अपव्यय होगा और लोक-सेवा आयोग अनावश्यक किस्म के कार्य के भार में लदा रहेगा।

(६) अनुभव (Experience)—कभी-कभी वह प्रशिक्षण अथवा अनुभव जोकि एक प्रत्यागी (Candidate) ने कार्य के वास्तविक सम्पादन के समय प्राप्त किया होता है, सरकारी नौकरियों के लिये एक आवश्यक योग्यता माना जाता है।

(७) वैयक्तिक गुण अथवा योग्यतायें (Personal Qualifications)—ईमानदारी (Honesty), चातुरी (Tact), प्रनिभाशाली अथवा सामयिक सूझ (Presence of mind), साधनपूर्णता (Resourcefulness), विश्वस्तता (Reliability) दृढ़ता (Persistence) तथा निर्देश देने व नियन्त्रण करने की सामर्थ्य—एक लोक कर्मचारी के लिए महत्वपूर्ण योग्यताएँ तथा अर्हताएँ मानी जाती हैं।

इन सभी योग्यताओं अथवा अर्हताओं का उद्देश्य यही है कि लोक सेवा के लिए सबने अधिक योग्य एवं सक्षम (Competent) व्यक्ति प्राप्त हो।

### ३. कर्मचारियों की योग्यताओं की जाँच करने का ढंग (The Method of Determining qualifications)

भर्ती में सम्बन्धित एक अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि प्रत्यागियों की योग्यताओं के निश्चय के लिए विधियों तथा उपायों की खोज की जाय। कर्मचारियों की योग्यताओं के निश्चय के लिए साधारणतः परीक्षा विधि (Examination device) का प्रयोग किया जाता है। परीक्षा के द्वारा प्रत्यागी की योग्यता की जाँच करली जाती है और अयोग्य अथवा अपात्र व्यक्तियों को छोड़ दिया जाता है।

कर्मचारियों की योग्यताओं की जाँच करने के लिए ली जाने वाली किसी भी परीक्षा में कम से कम दो विशिष्टतायें होनी चाहियें (१) परीक्षा किसी विशिष्ट कार्य को सम्पन्न करने की योग्यता का माप करने के लिए यथेष्ट रूप में मान्य होनी चाहिए। यदि परीक्षा प्रत्यागी की वास्तविक योग्यता का ठीक-ठीक पता नहीं लगा सकती तो वह व्यर्थ है। यदि वह व्यक्ति जिमने कि परीक्षा को पास कर लिया है, अपना कार्य नहीं कर सकता तो उस परीक्षा की कोई उपयोगिता नहीं।

(२) परीक्षा विश्वस्त और प्रामाणिक होनी चाहिए। कोई व्यक्ति यदि एक ही परीक्षा को दुबारा दे तो उसे लगभग एक में ही अंक अथवा स्थिति प्राप्त होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त, परीक्षा ऐसी होनी चाहिये जो प्रत्यागियों को भी स्पष्ट रूप में इस सम्बन्ध में मनुष्य प्रदान करदे कि उनमें से किसी के साथ भी अन्याय नहीं किया गया है। यह व्यक्ति-निरपेक्ष (Objective) होनी चाहिए जिमसे कि किसी भी प्रत्यागी के मन में यह भावना पैदा न हो कि कम योग्य व्यक्ति चुन लिए गये और अधिक योग्य छोड़ दिये गये।

भर्ती की परीक्षाएँ दो प्रकार की होती हैं (१) प्रतियोगिता (Competitive) और (२) अप्रतियोगी (Non-Competitive)। प्रतियोगिता परीक्षा को दो बातों का

निर्णय करना पड़ता है (क) इसे इस बात का निर्णय करना होता है कि कौन-कौन से प्रत्याशी (Candidates) न्यूनतम स्तरों में आते हैं। (ख) इसे प्राथियों (Applicants) के क्रम का भी निर्णय करना होता है अर्थात् यह है कि कौनसा प्रार्थी सबसे अच्छा है और उसके बाद कौनसा अच्छा है, तथा इसी प्रकार आगे भी क्रम निर्धारण करना। इन परीक्षाओं को प्रत्याशियों की सापेक्षिक स्थितियों (Relative positions) का निर्धारण करना होता है। अप्रतियोगी परीक्षा को केवल उन न्यूनतम स्तरों (Minimum standards) का निर्धारण करना होता है जो कि प्रत्याशियों के लिए आवश्यक होते हैं। प्रत्याशियों की योग्यताओं अथवा अर्हताओं की जाच करने के लिए निम्न प्रकार की परीक्षाओं की व्यवस्था की जाती है

(क) लिखित परीक्षा (The Written Examination),

(ख) मौखिक परीक्षा (The Oral Examination),

(ग) कार्य-सम्पन्नता का प्रदर्शन (The performance demonstration),

(घ) शिक्षा व अनुभव का मूल्यांकन (Evaluation of education and experience),

(ङ) बुद्धि परीक्षा (Intelligence test)।

अब हम इन परीक्षाओं में से एक-एक की विवेचना करेंगे —

(क) लिखित परीक्षा (Written Examination)

प्रत्याशियों की योग्यताओं की जाच करने के लिए सभी देशों द्वारा आमतौर पर लिखित परीक्षाओं का उपयोग किया जाता है। प्रश्न यह है कि परीक्षा का उद्देश्य क्या होना चाहिये? क्या परीक्षा के द्वारा प्रत्याशियों के श्रेष्ठतर ज्ञान या सामान्य योग्यता और बौद्धिक बल का पता लगाने का प्रयत्न किया जाना चाहिये अथवा इसके द्वारा उस विशेष जानकारी (Specific information) का पता लगाने का प्रयत्न किया जाना चाहिये जो कि उस पद के कर्तव्यों के सम्बन्ध में प्रत्याशी में पाई जाये जिसके लिये कि वह प्रतियोगिता कर रहा है? भारतवर्ष तथा इंग्लैण्ड में इन परीक्षाओं का उद्देश्य यह है कि प्रत्याशियों की सामान्य बुद्धिमत्ता (General intelligence) अथवा श्रेष्ठतर ज्ञान (Superior mind) का पता लगाया जाए। परीक्षाओं उन विषयों में ली जाती हैं जो कि कालिजों तथा विश्वविद्यालयों में पढ़ाये जाते हैं। इस प्रकार की परीक्षा के समर्थकों का यह विश्वास है कि श्रेष्ठतर बुद्धि तथा ज्ञान वाले व्यक्ति हर एक प्रकार का कार्य कर सकते हैं और अपने आपको सभी परिस्थितियों के अनुकूल बना सकते हैं।

मैकाले, जो कि इस विचार के सबसे बड़े नायक थे, ने यह तर्क दिया कि “ऐसे व्यक्ति जो कि २१-२२ वर्ष तक ऐसे अध्ययनों (Studies) में व्यस्त रहे जिनका किसी भी प्रकार के व्यवसाय से कोई सम्बन्ध नहीं रहा और जिनके प्रभाव में उनका

मस्तिष्क खुला, ग्रहणशील तथा शक्तिशाली बना है, वे व्यवसाय के प्रत्येक कार्य में उन व्यक्तियों से अधिक सफल सिद्ध होंगे जिन्होंने कि १८-१९ वर्ष तक अपने व्यवसायों के विशेष अध्ययन में व्यतीत किये हैं।" यह विश्वास किया जाता है कि इतिहास, उच्च कोटि के साहित्य तथा उदार शिक्षा के अध्ययन में सर्वश्रेष्ठ प्रशामक पैदा होंगे क्योंकि वे अध्ययन व्यक्तियों में मोचने-विचारने का एक ऐसा तरीका तथा बौद्धिक एवं नैतिक अनुशामन उत्पन्न करते हैं जोकि कुशल तथा योग्य प्रशामकों के लिये आवश्यक होता है। शिक्षा प्रत्याशियों में एक सर्वोच्च कोटि की व्यावहारिक सूझ-बूझ उत्पन्न करती है। भारत में उच्च सिविल सेवा के लिये प्रतियोगिता करने वाले प्रत्याशियों को उन विषयों में परीक्षाएँ देनी होती हैं जोकि विश्वविद्यालयों में पढाये जाते हैं। इन परीक्षाओं का उद्देश्य प्रत्याशियों की सामान्य बुद्धिमत्ता का पता लगाना होता है।

मध्युक्त राज्य अमेरिका में सिविल सेवाओं की परीक्षाओं की एक पृथक् ही योजना है। अमेरिकन सिविल सेवा परीक्षाओं का उद्देश्य उस विशिष्ट ज्ञान (Specific knowledge) का पता लगाना है जोकि प्रत्याशी में उन कर्तव्यों (Duties) के सम्बन्ध में पाया जाता है जो उसे सम्पन्न करने होते हैं। परीक्षा का उद्देश्य यह है कि किसी भी विशिष्ट क्षेत्र में प्रत्याशी के उस ज्ञान का पता लगाया जाए जोकि उसने प्रशिक्षण (Training) अथवा अनुभव (Experience) द्वारा प्राप्त किया हो। एक ऐसे पद के लिए अर्थशास्त्र (Economics) में परीक्षा ली जाती है जिसमें कि अर्थशास्त्र के बारे में ज्ञान होना आवश्यक होता है। जिस पद में कानूनी ज्ञान की आवश्यकता होती है उसके लिये कानून (Law) में परीक्षा ली जाती है। इस पद्धति का लाभ यह है कि कर्मचारी कार्यालय में अपना कार्य तुरन्त ही प्रारम्भ कर देता है।

### लिखित परीक्षा की किस्में (Types of Written Test)

(अ) निबन्ध परीक्षा (Essay Type Test)—इस परीक्षा के अन्तर्गत, प्रत्याशी में किसी विशिष्ट समस्या पर एक लम्बा निबन्ध लिखने को कहा जाता है। इस परीक्षा का उद्देश्य तथ्यों (Facts) के बारे में प्रत्याशी के ज्ञान तथा एक समस्या के बारे में तर्क एवं प्रमाण प्रस्तुत करने की उसकी सामर्थ्य का पता लगाना है। इस विधि में तर्क प्रस्तुत करने के उसके ढंग, उसकी वर्णन शैली तथा भाषा शैली की भी जांच हो जाती है। भारत में अखिल भारतीय सेवाओं के लिए अनिवार्य 'निबन्ध' की परीक्षा होती है। इस पद्धति के निम्नलिखित दोष हैं (१) यह पद्धति खर्चीली है क्योंकि इसमें योग्य परीक्षकों (Examiners) को पारिश्रमिक देना पड़ता है। (२) पृथक्-पृथक् परीक्षकों के मूल्यांकन-स्तर भिन्न-भिन्न होते हैं अतः परीक्षा प्रणाली में भावनात्मक तत्व (Subjective elements) उत्पन्न हो जाता है। इस पद्धति में मूल्यांकन में एकरूपता (Uniformity) नहीं लाई जा सकती।

(अ) लघु उत्तर परीक्षायें (Short answer tests)—प्रत्याशी को एक ऐसी परीक्षा देनी होती है जिसमें सौ या दो सौ प्रश्न दिये होते हैं जिनका उसे हाँ या ना में उत्तर देना होता है। इसमें झूठे-सच्चे प्रश्न पूछे जाते हैं और प्रत्याशी को केवल यह बताना होता है कि प्रश्नों में पूछी गई बात ठीक है या नहीं। कभी-कभी ऐसा होता है कि एक प्रश्न दिया होता है और उसके बहुत से उत्तर दिये होते हैं जिनमें से प्रत्याशी को सही उत्तर छाटना होता है। इसे 'बहु विकल्पी लघु परीक्षा' (Multiple choice short test) कहा जाता है। कभी-कभी प्रत्याशी को रिक्त स्थानों (Blanks) अथवा छूटे हुए शब्दों की पूर्ति करनी होती है। इस परीक्षा के निम्न-लिखित लाभ हैं—

(१) यह परीक्षा इन मानों में व्यक्तिनिरपेक्ष (Objective) होती है कि इसमें एक प्रश्न का एक ही उत्तर होता है, अतः परीक्षक का भावनात्मक तत्व कहीं भी प्रकाश में नहीं आता। उत्तर या तो सही होता है या गलत, बीच का कोई रास्ता नहीं होता और परीक्षक के किसी भी प्रकार के स्व-विवेक (Discretion) का प्रश्न नहीं उत्पन्न होता।

(२) चूँकि परीक्षा 'छोटे प्रश्नों' के रूप में होती है अतः थोड़े से समय में ही प्रत्याशी के बारे में बहुत कुछ जाना जा सकता है।

(३) ये परीक्षायें निबन्ध परीक्षाओं के मुकाबले अधिक विश्वस्त एवं प्रमाणिक होती हैं।

(४) इनके प्रबन्ध करने में भी कम व्यय होता है क्योंकि एक ही समय में हजारों प्रत्याशियों की परीक्षा ले ली जाती है। इनका परीक्षा-फल विजली के द्वारा गणना करने वाली मशीनों से तैयार किया जाता है अतः कार्य बहुत शीघ्र निवट जाता है।

परन्तु इन परीक्षाओं के द्वारा प्रत्याशी (Candidate) की वर्गानुशैली अथवा भाषा की जाच नहीं की जा सकती। इनके द्वारा जटिल समस्याओं के विश्लेषण की उमकी योग्यता का पता नहीं लगाया जा सकता। इस रीति के द्वारा प्रत्याशी के अनेक मानसिक गुणों की जाच नहीं की जा सकती। कभी-कभी यह भी आरोप लगाया जाता है कि ये परीक्षायें प्रत्याशी के केवल तथ्य सम्बन्धी ज्ञान (Factual knowledge) की जाच कर सकती हैं। कुछ अमरीकी लेखकों का यह विश्वास है कि यदि इन परीक्षाओं के प्रश्नों को सावधानी के साथ तैयार किया जाये तो ये निबन्ध-परीक्षा अथवा अन्य किसी प्रकार की परीक्षा के मुकाबले अधिक यथार्थ रूप में तथा अल्प-व्यय के साथ प्रत्याशी का निर्णय, तर्क तथा विश्लेषण करने की योग्यता का माप कर सकती हैं।<sup>1</sup> लघु उत्तर परीक्षाओं के बारे में लिखते हुए प्रो० विलियम ए० रॉबसन (William A Robson) ने कहा कि ".... लिपिक सहायकों का चयन ऐसी लघु परीक्षाओं के द्वारा किया जाता है जिनमें कि गणित, अक्षर-विन्यास

(Spelling) तथा शब्दों के अर्थ आदि से सम्बन्धित मरल 'मही व गलत' प्रश्न दिये होते हैं। इन परीक्षाओं का गम्भीर दोष यह है कि इनमें ठोस योग्यता के लिए कोई गुंजाइश नहीं होती जैसी कि स्पष्ट वर्णनशैली में होती है, परन्तु इनमें यह लाभ अवश्य है कि कार्य शीघ्र गति से हो जाता है।"<sup>1</sup>

## (ख) मौखिक परीक्षा (Oral Test)

केवल लिखित परीक्षा के द्वारा प्रत्याशी के व्यक्तित्व (Personality) की विशेषताओं का मूल्यांकन नहीं किया जा सकता। अतः उसकी वैयक्तिक विशेषताओं का माप करने के लिए मौखिक परीक्षा अथवा साक्षात्कार (Interview) का सहारा लिया जाता है। साक्षात्कार-विधि (Interview device) का प्रयोग सन् १९०६ में सर्वप्रथम इंग्लैंड में नये श्रम कार्यालयों के प्रबन्धकों (Managers) का चुनाव करने के लिए किया गया था। प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् इंग्लैंड में, सदर्शन अथवा साक्षात्कार प्रणाली-वर्ग के लिए किये जाने वाले चयन (Selection) की प्रक्रिया का एक अंग ही बन गया। बाद में इसका विस्तार अन्य वर्गों में भी कर दिया गया। भारत में, भारतीय प्रशासन सेवा (I A S) और भारतीय विदेश सेवा (I F S) के लिए ४०० अंकों (Marks) की अन्य केन्द्रीय सेवाओं के लिए ३०० अंकों की एक व्यक्तित्व परीक्षा (Personality test) होती है। मौखिक परीक्षा प्रत्याशी की क्षिप्रग्राहिता (Sharpness), सतर्कता (Alertness), बुद्धिमत्ता (Intelligence) तथा शीघ्र निर्णय करने की क्षमता (Quick mindedness) की जाच करने के लिए ली जाती है। यह हो सकता है कि प्रत्याशी को तुरन्त ही सुलभाने के लिए एक समस्या (Problem) दे दी जाय। समस्या को सुलभाने के उसके ढंग से सकटकाल का मुकाबला करने की उसकी क्षमता का पता चलता है। मौखिक परीक्षा अथवा साक्षात्कार के द्वारा प्रत्याशी मौखिक वर्णनशैली, समस्याओं के निपटने के ढंग तथा दूसरों को मन्तुष्ट करने की उसकी सामर्थ्य का पता लगाया जा सकता है। इसका मुख्य उद्देश्य प्रत्याशी की वैयक्तिक विशिष्टताओं की जाच करना होता है। उसके नेतृत्व के सम्भावित गुणों, उसके उत्साह तथा चरित्र-बल का मूल्यांकन परीक्षा की इसी पद्धति के द्वारा हो सकता है।

मौखिक परीक्षा अथवा साक्षात्कार प्रणाली में सामान्यतया दो दोष पाये जाते हैं। प्रथम तो यह कि इस प्रणाली की प्रकृति प्रभावनात्मक तथा अत्यधिक भावनात्मक अथवा व्यक्तिसापेक्ष (Largely subjective) है। व्यक्तित्व (Personality) के बारे में भिन्न-भिन्न लोगों के विभिन्न विचार होते हैं। चूँकि इस रीति की प्रकृति अत्यधिक व्यक्तिसापेक्ष अथवा भावनात्मक है अतः प्रत्याशियों की जाच करने की यह एक अविश्वस्त (Unreliable) रीति है। दूसरे, परेशानी तथा भय के वातावरण में अनेक प्रत्याशी घबरा जाते हैं और अपनी बात को पूर्णतया

1 William A Robson, (Ed), *The Civil Service in Britain and France*,

अच्छी प्रकार से स्पष्ट नहीं कर पाते। साक्षात्कार-कक्ष (Interview room) प्रत्याशी के लिये एक ऐसी कृत्रिम स्थिति उत्पन्न कर देता है जिसमें कि वह उत्तेजित हो सकता है तथा घबरा सकता है। अतः सदृश अथवा साक्षात्कार व्यक्ति के लिये ज्ञान की परीक्षा नहीं है। इसकी उपयोगिता केवल यह है कि प्रत्याशी के व्यक्तित्व के कुछ बाह्य पहलुओं, जैसे भाषण, सामान्य मानसिक योग्यता व उसके बाह्य रूप आदि, के विषय में जानकारी मिल जाती है।

मौखिक साक्षात्कारों (Oral interviews) में 'सामूहिक वाद-विवाद' (Group discussion) की रीति भी काम में लाई जाती है। अनेक प्रत्याशी एक मेज के चारों ओर बैठे जाते हैं और एक विषय पर वाद-विवाद करते हैं। साक्षात्कार मण्डल (Interview Board) के सदस्य उनका निरीक्षण करते हैं परन्तु वे वाद-विवाद में भाग नहीं लेते। इस रीति के द्वारा प्रत्याशी की तर्क एवं वाद-विवाद करने की क्षमता की जाच की जा सकती है। सन् १९१७ में इंग्लैंड में प्रथम श्रेणी की परीक्षा (Class I examination) के सम्बन्ध में एक समिति की नियुक्ति की गई थी। यह समिति मौखिक साक्षात्कार अथवा मौखिक परीक्षा (Viva voce test) के अत्यधिक पक्ष में थी। समिति का कहना था कि

“हमारा विश्वास है कि मौखिक परीक्षा (Viva voce examination) में प्रत्याशी के कुछ ऐसे गुण प्रकाश में आते हैं जिनकी लिखित परीक्षा के द्वारा जाच नहीं की जा सकती और यह कि वे गुण लोक सेवकों के लिये बड़े उपयोगी होते हैं। कभी-कभी यह तर्क दिया जाता है कि एक सब प्रकार से सुयोग्य प्रत्याशी मौखिक परीक्षा में घबरा सकता है और इस प्रकार न्यायप्राप्ति से वंचित रह सकता है। किन्तु हमारा विचार है कि इस प्रकार घबरा जाना तथा धैर्य खो देना क्या स्वयं ही एक गम्भीर कमी नहीं है, अथवा प्रतिभाशक्ति या सामयिक सूक्ष्म-बुद्धि (Presence of mind) तथा मानसिक सन्तुलन, जोकि ऐसी दशाओं में प्रत्याशी को उसके सभी माधनों का समुचित उपयोग करने के योग्य बनाते हैं, क्या बहुमूल्य गुण नहीं है। हमारे विचार से मौखिक साक्षात्कार को प्रत्याशी की सतर्कता, बुद्धिमत्ता तथा उसके मानसिक दृष्टिकोण की जाच करने की एक परीक्षा बनाया जा सकता है और इस प्रकार यह अन्य किसी भी परीक्षा से श्रेष्ठतर है। हमारा विचार है कि मौखिक परीक्षा शैक्षणिक अध्ययन के विषयों में नहीं बल्कि सामान्य अभिरुचि (General interest) के ऐसे विषयों के सम्बन्ध में होनी चाहिये जिन पर कि प्रत्येक नवयुवक को कुछ न कुछ कहना ही पड़े।”

परन्तु मौखिक परीक्षाओं से सम्बन्धित इस चित्र का दूसरा पहलू भी है। इन सम्बन्ध में परीक्षाओं की जाच की अन्तर्राष्ट्रीय संस्था (International Institute of Examination Enquiry) द्वारा एक अनुसन्धान किया गया। इस संस्था ने निम्नलिखित मोखिक परीक्षा के प्रतिरूप (Replica) की स्थापना की और

यह पता लगाया कि भिन्न-भिन्न साक्षात्कार मण्डलों (Interview boards) द्वारा एक से ही प्रत्याशियों को दिये गये अंको में ६२ तथा ७० तक का अन्तर देखा गया और उनके अंको का औसत अन्तर (Average difference) ३७ था। जाच मण्डल ने यह कहा कि “१०० में २० से लेकर ३० अंको तक के ये तीव्र अन्तर” और १०० में लगभग १२ अंको का औसत अन्तर साक्षात्कार परीक्षा (Interview test) की अविश्वस्तता तथा अप्रमाणिकता की ओर संकेत करते हैं और इस बात को प्रकट करते हैं कि यह परीक्षा (Test) प्रत्याशी को सिविल सेवा परीक्षा में निर्णायक स्थान पर रखने में कितना अधिक प्रभाव डालती है . . . ।”

इस प्रकार यदि एक ही प्रत्याशी दो भिन्न-भिन्न साक्षात्कारों में सम्मिलित होता है तो भिन्न-भिन्न साक्षात्कार मण्डल उसको पृथक्-पृथक् अंक देते हैं। अंको का यह अन्तर इतना अधिक होता है कि ऐसा प्रतीत होता है कि मानो भिन्न-भिन्न प्रत्याशियों का साक्षात्कार (Interview) किया गया है। सदर्शन अथवा साक्षात्कार अविश्वस्त, अप्रमाणिक तथा भावनात्मक (Subject) होता है। प्रो० फिन्नेर ने साक्षात्कार के लिए निम्नलिखित सिद्धांतों के अपनाने का सुझाव दिया है—

(१) साक्षात्कार की अवधि आधा घण्टा होनी चाहिए।

(२) साक्षात्कार के समय पूर्णतया प्रत्याशी की शैक्षणिक रुचि के ऐसे विषयों पर वाद-विवाद होना चाहिए जो कि उसके परीक्षा पाठ्यक्रम में उल्लिखित हों।

(३) साक्षात्कार को एक अनुपूरक परीक्षा (Supplementary test) बनाया जाना चाहिए, चुनाव करने की एक निर्णायक (Decisive) परीक्षा नहीं।

(४) साक्षात्कार मण्डल में एक व्यावसायिक प्रशासक तथा एक विश्व-विद्यालय का प्रशासक होना चाहिए।

(५) सदर्शन अथवा साक्षात्कार लिखित परीक्षा से पहले नहीं बल्कि बाद में होना चाहिए।

(६) जब तक कि साक्षात्कार का निर्णय न हो जाए तथा अंक न दिये जायें तब तक विश्वविद्यालय के शिक्षकों की रिपोर्ट पर विचार नहीं किया जाना चाहिए।

(७) चूंकि साक्षात्कारों में अभी तक स्वेच्छाचारिता पाई जाती है अतः इसको सीमित करने के लिए साक्षात्कार के अंको की मर्यादा ३०० से घटा कर १५० कर देना चाहिए।<sup>1</sup>

भारत में इस बात की तीव्र आलोचना की जाती है कि मौखिक साक्षात्कार के ४०० अंक पूर्णतया चुनाव मण्डल (Selection Board) की भावनाओं, तरंगों एवं रुचियों पर निर्भर होते हैं। सेवा आयोग के सदस्य इस दृष्टिकोण को सामने रखकर

साक्षात्कार में बैठते हैं कि प्रत्याशियों की एक बड़ी सस्था का छटाव करना है अतः साक्षात्कार में मनमाने अंक देते हैं। इसके अतिरिक्त, उनका व्यवहार भी कभी-कभी बड़ा उत्तेजनात्मक तथा आपत्तिजनक होता है। यह प्रत्याशी को प्रोत्साहित करने के बजाय और हतोत्साहित कर देता है। यदि ये बातें सत्य हैं (क्योंकि लेखक तथा अनुवादक ने किसी भी प्रकार के साक्षात्कार के लिए स्वयं को कभी भी सिविल सेवा आयोग के सन्मुख उपस्थित नहीं किया है) तो इसमें मौलिक परिवर्तन करने की आवश्यकता है। साक्षात्कार के अग्रे किसी भी दशा में २०० से अधिक नहीं होने चाहियें।

### (ग) कार्य सम्पन्नता की परीक्षा (The Performance Test)

तकनीकी कार्यों अथवा व्यवसायों के लिए कर्मचारियों की भर्ती करते समय कार्य-सम्पन्नता की परीक्षा विधि का उपयोग किया जाता है। मुद्र-लेखकों (Typists) या आशुलिपिकों (Stenographers) अथवा परिचारिकाओं (Nurses) की भर्ती तब की जाती है जब कि वे उस विशिष्ट अथवा तकनीकी कार्य को करने की अपनी प्रवीणता एवं कुशलता का प्रदर्शन कर देते हैं जिसके लिए कि उनकी भर्ती की जानी है। इस परीक्षा के द्वारा सफलता के साथ इस बात का पता लगाया जा सकता है कि किसी व्यक्ति में एक विशिष्ट कार्य को सम्पन्न करने की कितनी सामर्थ्य है कि भर्ती किए जाने वाले इन कर्मचारियों को यह दिखाना होता है कि वे निर्धारित कार्य को सम्पन्न कर सकते हैं, इसी कारण इसे कार्य-सम्पन्नता की परीक्षा (Performance Test) कहा जाता है। एक मुद्रलेखक को यह दिखाना पड़ता है कि वह टाइप कर सकता है, एक वैद्युतिक (Electrician) को यह सिद्ध करना होता है कि वह समुचित रीति से तार आदि लगाकर एक भवन का विद्युतीकरण कर सकता है, और केवल तभी उनको काम पर लगाया जाता है। ऐसे व्यवसायों के लिए, जिनमें कि प्रवीणता की जरूरत होती है, यह परीक्षा अत्यन्त आवश्यक है।

### (घ) शिक्षा, अनुभव तथा शारीरिक जांच का मूल्य (Evaluation of Education, Experience and Physical Test)

प्रत्याशी के चुनाव के लिए उसकी शैक्षणिक योग्यताओं एवं अनुभव का भी मूल्यांकन किया जाता है। एक प्रत्याशी उस कार्य को करने के लिए शारीरिक दृष्टि से ठीक होना चाहिए जोकि उसे सौंपा जाना है। यह आशा की जाती है कि कर्मचारी अपनी आंखों तथा श्रवण क्षमता (Hearing capacity) के सम्बन्ध में एक न्यूनतम स्तर को अवश्य बनाये रखेगा। वह किसी भी छूट की बीमारी अथवा किसी भी प्रकार की शारीरिक अयोग्यता में ग्रसित नहीं होगा।

### (ङ) बुद्धिपरीक्षा (Intelligence Test)

बुद्धि परीक्षाएँ प्रत्याशी की मानसिक परिपक्वता (Mental maturity) का पता लगाने के लिए ली जाती हैं। बुद्धि भाज्यफल (Intelligence Quotient),

जिसे कि ग्रामतौर "I Q" कहा जाता है, व्यक्ति की मानसिक आयु (Mental age) का सूचक होता है। I Q का निर्णय मानसिक आयु की काल-क्रमानुसार आयु (Chronological age) से तुलना करके उसके आधार पर किया जाता है। इस प्रकार, यदि एक बच्चे की कालक्रमानुसार आयु ८ है और मानसिक आयु १० है तो इसका I Q १२५ होगा, क्योंकि दस आठ का १२५ प्रतिशत है। परन्तु इस सम्बन्ध में कोई एक राय नहीं है कि मानसिक विकास की दृष्टि से I Q का अर्थ क्या है? इस विषय में सामान्य मत यह है कि ६६ तथा इससे कम अक दुर्बल अथवा चंचल मस्तिष्क के सूचक हैं, ६० से ११० तक के अक सामान्य मस्तिष्क के और २३० से अधिक अक अत्यन्त श्रेष्ठ मस्तिष्क के सूचक है। यह भी विश्वास किया जाता है कि मानसिक परिपक्वता १४ से १६ तक के वर्षों के बीच में प्राप्त कर ली जाती है।

कार्य-कौशल परीक्षाएँ (Aptitude Tests) प्रत्याशी के जन्मजात सामान्य मानसिक गुणों की जाच करने के बजाय इस बात का पता लगाने का प्रयत्न करती है कि व्यक्ति में किसी विशेष कार्य को सीखने की कितनी योग्यता अथवा क्षमता है।

ये मनोवैज्ञानिक परीक्षाएँ प्रत्याशी के व्यक्तित्व के कुछ गुणों का निर्धारण कर सकती हैं। भारत में सैनिक प्रतियोगिता परीक्षाओं (Military Competitive Tests) में इनका उपयोग किया जाता है।

सभी प्रकार की परीक्षाएँ प्रत्याशियों की क्षमता एवं योग्यता का पता लगाने के लिए की जाती है। प्रयत्न यह होना चाहिए कि इन परीक्षाओं में से भावनात्मक तत्व (Subjective elements) को समाप्त किया जा सके। ऐसे प्रत्येक उपाय को अपना लेना चाहिए जो कि व्यक्तिनिरपेक्ष भाव से प्रत्याशियों की योग्यताओं का निर्धारण कर सके। जब भी कोई दोष प्रकाश में आये तभी इन परीक्षाओं पर पुनर्विचार किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, किसी भी एक परीक्षा को निर्णायक नहीं माना जाना चाहिये, क्योंकि कोई भी एक परीक्षा पूर्णतया वैज्ञानिक, विश्वस्त प्रामाणिक तथा भूख-प्रूफ (Fool-proof) नहीं होती।

### (४) योग्यताओं के निर्धारण के लिए प्रशासकीय यन्त्र

(Administrative Machinery for the Determination of Qualification)

प्रश्न यह है कि प्रत्याशियों की उन परीक्षाओं की व्यवस्था करने के लिए कौन से प्रशासकीय यन्त्र का उपयोग किया जाए। यह तो सभी स्वीकार करते हैं कि इन परीक्षाओं का आयोजन स्वतंत्र तथा निष्पक्ष व्यक्तियों के एक निकाय (Body) द्वारा किया जाना चाहिए और विभिन्न लोक सेवाओं के लिए प्रत्याशियों (Candidates) का चुनाव करना चाहिये। योग्यताओं का निर्धारण ऐसे व्यक्तियों के एक निकाय द्वारा किया जाना चाहिये जो कि राजनैतिक दलबन्दी का शिकार न हो सके। चुनाव मण्डल (Selection board) के सदस्य व्यक्तियों तथा उनकी योग्यताओं की जाच के क्षेत्र के विशेषज्ञ (Experts) भी होने चाहियें।

लोकतंत्रीय देशों में, प्रत्याशियों की भर्ती करने का यह कठिन कार्य स्वतंत्र सिविल सेवा आयोगों को सौंपा जाता है। सिविल सेवा आयोग का कार्य यह होता है कि मक्कारों व दुर्जनो (Rascals) को सेवाओं से बाहर रखा जाय और सर्वोत्तम व्यक्तियों को सेवा में लेने का प्रयत्न किया जाए।

## भारत में लोक सेवा आयोग

(The Public Service Commission in India)

भारत में लोक सेवा आयोग की स्थापना के विचार का उल्लेख ५ मार्च सन् १९१६ को भारतीय संवैधानिक सुधार (Indian Constitutional Reforms) पर दिये गए एक आवश्यक प्रपत्र में किया गया था। उसमें कहा गया था कि

“अधिकांश अधिराज्यों (Dominions) में, जहाँ कि, उत्तरदायी सरकार की स्थापना हो गई है, इस बात की आवश्यकता अनुभव की जाती रही है कि कुछ स्थायी कार्यालयों की स्थापना करके राजनैतिक प्रभाव से लोक सेवाओं को सुरक्षित बनाया जाए, इन कार्यालयों का मुख्य कार्य सेवा के मामलों में विनिमय बनाना हो। वर्तमान समय में अभी हम इस स्थिति में तो नहीं हैं कि भारत में एक लोक सेवा आयोग की स्थापना के मामले को पूर्णतया आगे बढ़ायें परन्तु हम यह अनुभव करते हैं कि यह सम्भावना अथवा आशा हो, कि सेवायें अधिकाधिक मंत्रीय नियन्त्रण (Ministerial Control) में आ सकती हैं, एक ऐसे निकाय (Body) की स्थापना का दृढ़ आधार प्रस्तुत करती है।” सन् १९१६ के भारत सरकार अधिनियम (Government of India Act) में एक लोक सेवा आयोग की स्थापना की व्यवस्था की गई थी यद्यपि अधिनियम के लागू होने के एकदम बाद ही इसका निर्माण नहीं किया गया।

भारत में उच्च सिविल सेवा के सम्बन्ध में नियुक्त शाही आयोग (Royal Commission) ने, जिसके अध्यक्ष फर्नहम के विस्काउन्ट ली (Viscount Lea) थे, अपने प्रतिवेदन (Report) में, एक स्वतंत्र तथा निष्पक्ष सिविल सेवा आयोग की आवश्यकता के बारे में सन् १९२४ में निम्नलिखित विचार व्यक्त किये—

“जहाँ कहीं भी लोकतंत्रीय सरकारें वर्तमान हैं, अनुभव से यही पता चला है कि कुशल सिविल सेवा की प्राप्ति के लिये यह अत्यावश्यक है कि जहाँ तक भी सम्भव हो सके उसको (सिविल सेवा को) राजनैतिक अथवा वैयक्तिक प्रभावों से बचाये रखा जाय और उसे स्थिरता तथा सुरक्षा की वह स्थिति प्रदान की जाए जो कि ऐसे निष्पक्ष तथा कुशल साधन के रूप में इसके सफल कार्य-संचालन के लिए अनिवार्य होती है जिसके द्वारा कि सरकारें चाहे वे कौसी भी राजनैतिक विचारधारा की क्यों न हो, अपनी नीतियों को क्रियान्वित करती हैं। उन देशों में जहाँ कि इस सिद्धांत की उपेक्षा कर दी गई है और जहाँ उनके स्थान पर ‘लूट खमोट प्रणाली’ (Spoils system) लागू है, इसका अनिवार्य परिणाम एक अकुशल तथा अमंगल सिविल

सेवा के रूप में सामने आया है और भ्रष्टाचार (Corruption) अनियन्त्रित रूप में बढ़ा है। अमेरिका में, सेवाओं में भर्ती पर नियन्त्रण लागू करने के लिए एक सिविल सेवा आयोग का गठन किया गया है। भारत के लिए, ब्रिटिश साम्राज्य के अधिराज्यों से शायद अधिक उपयुक्त एवं लाभदायक निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं। कनाडा, ऑस्ट्रेलिया तथा दक्षिणी अफ्रीका में अब सरकारी सिविल सेवा अधिनियम (Public Civil Service Act) बने हुए हैं जो कि लोक सेवाओं की स्थिति तथा नियन्त्रण का नियमन करते हैं और उन सबका एक सामान्य लक्षण है एक लोक सेवा आयोग का गठन, जिसे कि अधिनियमों के प्रबन्ध का कार्य सौंपा गया है। सन् १९१६ के भारत सरकार अधिनियम का निर्माण करने वालों ने एक लोक सेवा आयोग की स्थापना के लिए जब अधिनियम में धारा ६६ (स) की व्यवस्था की तो इसी उपरोक्त आवश्यकता को दृष्टिगत रखा था, इस लोक सेवा आयोग को निम्न कार्य सम्पन्न करने थे “भारत में लोक सेवाओं की भर्ती तथा नियन्त्रण से सम्बन्धित ऐसे कार्य जो परिषद् (Council) में राजमन्त्री (Secretary of State) द्वारा बनाये गए नियमों के द्वारा उसे सौंपे जायें।”<sup>1</sup> भारत में सन् १९२६ में अखिल भारतीय तथा उच्च सेवाओं के लिए एक केन्द्रीय लोक सेवा आयोग, जिसे कि “लोक सेवा आयोग, भारत” कहा जाता है, स्थापित किया गया था।

## आयोग का गठन तथा कार्य

### (Constitution and Functions of the Commission)

भारतीय संविधान (Indian Constitution) में एक संघीय लोक सेवा आयोग (U P S C) की व्यवस्था की गई है। निम्नलिखित संवैधानिक उपबन्धों की व्यवस्था इसलिए की गई है कि जिससे आयोग को किसी भी प्रकार के बाहरी प्रभाव से मुक्त देखा जा सके।

(१) लोक सेवा आयोग के सदस्य, अपने पद-ग्रहण की तारीख से ६ वर्ष की अवधि तक, अथवा पैंसठ वर्ष की आयु को प्राप्त होने तक, जो भी इनमें से पहले हो, नियुक्त किये जायेंगे।<sup>2</sup>

(२) आयोग के सदस्य की सेवा की शर्तों में, उसकी नियुक्ति के पश्चात् ऐसा परिवर्तन न किया जा सकेगा जो उसके लिए अलाभकारी हो।<sup>3</sup>

(३) आयोग के सदस्य को कुछ विशिष्ट बातों के आधार पर उच्चतम न्यायालय (Supreme Court) के परामर्श से राष्ट्रपति (President) की आज्ञा द्वारा हटाया जा सकता है। ये आधार अग्रलिखित हैं।<sup>4</sup>

1 See Commission Report Para 24

2 Art. 316 (2)

3 Art. 318

4 Art. 317 (1) (2) (3) (4)

देना जो कि वह अपने उत्तरदायित्वों का पालन करते समय चोट खाने की स्थिति में करता है ।

(६) अन्य कोई ऐसा मामला जो कि राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा विशेष रूप से उनको सौंपा जाए ।<sup>1</sup>

इस बात की भी व्यवस्था है कि ससद द्वारा अथवा राज्य विधान-मण्डल द्वारा केवल सरकारी सेवाओं के ही सम्बन्ध में नहीं, बल्कि उन सेवाओं के सम्बन्ध में भी जो कि स्थानीय प्राधिकारियों (Local Authorities), निगमों (Corporations) अथवा सार्वजनिक संस्थाओं के अधीन हों, आयोग के कार्यों का विस्तार किया जा सकेगा ।<sup>2</sup>

### लोक सेवा आयोग के प्रतिवेदन<sup>3</sup>

(Reports of Public Service Commission) :

(१) संघीय आयोग का यह कर्तव्य होगा कि राष्ट्रपति को अपने द्वारा किये गये काम के बारे में, प्रतिवर्ष प्रतिवेदन दे, तथा ऐसे प्रतिवेदन के मिलने पर राष्ट्रपति इन मामलों के बारे में, यदि कोई हो, जिनमें कि आयोग का परामर्श स्वीकार नहीं किया गया, ऐसी अस्वीकृति के कारणों को स्पष्ट करने वाले ज्ञापन के सहित उस प्रतिवेदन की प्रतिलिपि ससद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखवायेगा ।

(२) राज्य आयोग का यह कर्तव्य होगा कि राज्य के राजपाल या राजप्रमुख को अपने द्वारा किये गये काम के बारे में प्रतिवर्ष प्रतिवेदन दे तथा संयुक्त आयोग (Joint Commission) का कर्तव्य होगा कि ऐसे राज्यों में से प्रत्येक के, जिनकी आवश्यकताओं की पूर्ति संयुक्त आयोग द्वारा की जाती है, राज्यपाल या राजप्रमुख को उस राज्य के सम्बन्ध में अपने द्वारा किये गये काम के बारे में प्रतिवर्ष प्रतिवेदन दे तथा इनमें से प्रत्येक अवस्था में ऐसे प्रतिवेदन के मिलने पर यथास्थिति राज्यपाल या राजप्रमुख उन मामलों के बारे में, यदि कोई हो, जिनमें कि आयोग का परामर्श स्वीकार नहीं किया गया है, ऐसी अस्वीकृति के कारणों को स्पष्ट करने वाले ज्ञापन के सहित उस प्रतिवेदन की प्रतिलिपि राज्य के विधान-मण्डल के समक्ष रखवायेगा ।

लोक सेवा आयोग एक परामर्शदात्री मस्था (Advisory body) है । भारत के राजमन्त्री (Secretary of State for India) Sir Samuel Hoare ने सन् १९५५ के भारत सरकार विधेयक (Government of India Bill) के पास होते समय ब्रिटिश मसद में यह बात कही

“संयुक्त प्रवर समिति (Joint Select Committee) का यह निश्चित मत था और यहाँ तथा भारत में मेरे सलाहकारों का भी यही निश्चित मत है कि लोक सेवा आयोग (P S C) परामर्शदाता के रूप में ही अधिक अच्छी प्रकार कार्य कर

1 Art 320 (1), (2), (3), (a), (b), (c), (d), (e).

2 Art 321

3 Art 323 (1), (2)

सकना है। अनुभव से यह पता चला है कि यदि आयोग को परामर्शदाता के रूप में रखा जाए तभी उनका अधिक प्रभाव पड़ने की सम्भावना है, वजाए इसके कि यदि उन्हें आदेशात्मक शक्तियाँ (Mandatory powers) दी जाये। खतरा यह है कि यदि हम उन्हें आदेशात्मक शक्तियाँ दे दें तब हम एक प्रान्त (Province) में दो सरकारें तथा केन्द्र में दो सरकारें स्थापित कर देंगे और फिर इस प्रकार की कार्यविधि (Procedure) के विरोध में बहुत कुछ कहा जा सकता है। अनेक दृष्टिकोणों से अधिक अच्छी तरह बात यही है कि वे परामर्शदाता हों।”

सरकार को इस बात की स्वतंत्रता होती है कि वह आयोग द्वारा दी गई सलाह को स्वीकार अथवा अस्वीकार करे, परन्तु एक ऐसी व्यवस्था है जिसके अनुसार सरकार से यह मांग की जाती है कि वह, आयोग का वार्षिक प्रतिवेदन विधान-मण्डल के समक्ष प्रस्तुत करते समय, उन कारणों का भी स्पष्टीकरण करे कि कुछ विशिष्ट मामलों के सम्बन्ध में आयोग की सलाह क्यों न स्वीकार की जा सकी। आयोग की सलाह की उपेक्षा करके सरकार द्वारा की जाने वाली मनमानी कार्रवाई के विरुद्ध यह एक सुरक्षा है।

आयोग का निर्माण सविधान (Constitution) के द्वारा किया गया था। इस बात के लिए सभी उचित सुरक्षाओं की व्यवस्था की गई थी कि इसको सभी प्रकार के अनुचित प्रभावों से बचाये रखा जा सके और उनको इस योग्य बनाया जा सके कि जिससे वे अपने निर्धारित कर्तव्यों को निष्पक्षता, सत्यनिष्ठा (Integrity) तथा बिना भय या पक्षपात के स्वतंत्रता के साथ पूरा कर सकें।<sup>1</sup>

इंग्लैंड में सन् १८५५ से ही सपरिषद् महाराज्ञी (Queen-in-Council) अथवा सपरिषद् सम्राट (King-in-Council) सिविल सेवा में नियुक्ति के हेतु प्रत्याशियों की परीक्षा तथा चुनाव करने के लिए आयुक्तों (Commissioners) की नियुक्ति करते हैं। “प्रत्येक स्थिति में आयुक्तों की स्वतंत्रता की स्थिति का वास्तविक आधार यह है कि राजनैतिक दलों में यह मौन तथा अलिखित पक्का समझौता है, जिसको ससदीय तथा जनता का सबल मत भी प्राप्त है, कि आयुक्त अपने कार्यों को पूर्णतया स्वतंत्र तथा निष्पक्ष रीति से सम्पन्न करें।”<sup>2</sup>

इंग्लैंड में नियुक्तियों के सम्बन्ध में आयोग की सिफारिशों का अनुपालन किया जाता है। आयुक्तों ने अपने प्रथम प्रतिवेदन (१८५६) में कहा कि “जहाँ तक हमारे अधीन व्यक्तिगत मामलों की परीक्षाओं का प्रश्न है किसी भी प्रकार का बाह्य हस्तक्षेप नहीं हुआ है और आपकी (महाराज्ञी की) सरकार द्वारा हमारे कार्यों के न्यायिक स्वभाव को पूर्ण मान्यता दी गई है।” सौभाग्यवश वह परम्परा बराबर जारी है।

1 The Public Service Commission in India Sukumar Basu, I C S, pp 81-84

2 What are Public Service Commissions for ? by A P. Sinker

इस प्रकार भारतीय सविधान लोक सेवा आयोग की स्वतन्त्रता तथा निष्पक्षता के लिए सभी सुरक्षाओं की व्यवस्था करता है, परन्तु एक ऐसे स्वस्थ अभिसमय (Convention) के विकास की आवश्यकता है कि कोई भी शासनरूढ़ दल आयोग के कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करेगा और जो भी सरकार वर्तमान होगी वह लोक सेवाओं की नियुक्तियों के सम्बन्ध में आयोग की सभी सिफारिशों को स्वीकार करेगी।

भारत के कुछ राज्यों में, सेवा आयोगों को उतना महत्व नहीं प्रदान किया गया है जितने के वे अधिकारी हैं। बहुत सी राज्य सरकारों ने अनेक पदों को आयोग के अधिकार-क्षेत्र से बाहर रखने का प्रयोग आरम्भ किया है। अनेक बार उन्होंने नियुक्तियों के मामलों में आयोग की सलाह को स्वीकार नहीं किया है। यह के बड़ी अनुचित प्रवृत्ति है। पंजाब राज्य के लोक सेवा-आयोग के १९५६-६० प्रतिवेदन के उद्धरण से हम इस बात को स्पष्ट करते हैं।

### सरकार और लोक सेवा-आयोग के बीच मतभेद :

सरकार की कार्यवाहियाँ प्रकट रूप में भी होनी चाहिये जिससे कि लोगों में विश्वास उत्पन्न हो सके। केवल यह ही आवश्यकता नहीं है कि न्याय (Justice) किया जाए बल्कि यह भी आवश्यक है न्याय किए जाने के कार्य को प्रकट भी किया जाये जिससे कि ऐसा प्रतीत हो कि न्याय किया गया है, और सेवाओं में भर्ती किये जाने की स्थिति में तो विशेष रूप से ऐसा होना आवश्यक है।

सविधान के अन्तर्गत सरकार को यह अधिकार दिया गया है कि वह किसी भी पद को आयोग की अधिकार-सीमा से बाहर रख सकती है परन्तु इस अधिकार का उपयोग केवल अपवाद-भूत मामलों (Exceptional cases) में ही होना चाहिए अर्थात् तब-जब कि वह पद राजनैतिक अथवा अत्यावश्यक या सकटकालीन प्रकृति का हो या लोक-हित की दृष्टि से सरकार द्वारा ही उस पद के भरे जाने की आवश्यकता हो। निश्चय ही, कुछ व्यक्तियों को सेवाओं में खपाने के लिये अथवा सेवा में किसी विनिष्ट वर्ग के कुछ प्रतिशत पदों को आयोग के दायरे से बाहर रखने मात्र के लिये इस अनिवार्यतात्मक अधिकार का विस्तार नहीं किया जा सकता। जैसा कि आयोग के प्रतिवेदन में कहा गया है कि “इससे तो राज्य-सेवाओं में भर्ती के लिये एक ऐसे वैधानिक निकाय (Body) की स्थापना का वह उद्देश्य ही समाप्त हो जाता है कि जिसके द्वारा ही केवल यह आशा की जाती थी कि वह न्यायसंगत तरीके से जनता में विश्वास उत्पन्न कर सकेगा।”

### विवादपूर्ण विचारों का आदान-प्रदान

प्रतिवेदन से यह भी प्रकट होता है कि इस उपरोक्त उपलब्ध (Provision) को अमल में लाने के प्रश्न पर सरकार तथा आयोग के बीच विवादपूर्ण विचारों का आदान-प्रदान हुआ। एक विशेष घटना में इस मामले पर बड़ा अच्छा प्रकाश पड़ता है जिसमें कि तत्कालीन फ़ीदकोर्ट रियामत के टीका साहव के एक शिक्षक को

गवर्नमेंट कालिज का प्रिंसिपल नियुक्त दिया गया था। प्रतिवेदन में इस प्रसंग का वर्णन इस प्रकार किया गया है 'यह सन् १ अक्टूबर, १९४४ से भूतपूर्व फरीदकोट रियासत की सेवा में थे जहाँ कि इन्होंने अनेक पदों पर कार्य किया जैसे कि राजेन्द्र कालिज फरीदकोट में प्रवक्ता (Lecturer) के रूप में, साहित्यादि शाखा के अध्यक्ष (Dean of the Arts Faculty) के रूप में तथा बाद में टीका साहव में शिक्षक के रूप में। जब पेप्सू (PEPSU) का निर्माण हुआ, उस समय वह टीका साहव के एक शिक्षक के रूप में कार्य कर रहे थे और चूँकि यह एक सिविल सूची (Civil List) की नियुक्ति थी, राज्य सरकार के अधीन एक सेवा नहीं थी, अतः पेप्सू के शिक्षा विभाग (Education Department) में उसका एकीकरण नहीं किया गया। पेप्सू की रियासतों तथा पंजाब का विलय होने पर फरीदकोट के राजा साहव ने सरकार से उन महोदय को किसी उपयुक्त पद पर नियुक्त पद पर नियुक्त करने के लिये कहा। बाद में सरकार ने यह निश्चय किया कि उनको राज्य शिक्षा सेवा (P E S) में प्रथम श्रेणी (Class I) का एक पद दिया जाय।"

### कम सम्मान

#### (Scant Respect)

"आयोग यह अनुभव करता है कि इस नियुक्ति का चाहे कुछ भी आधार क्यों न हो अथवा चाहे कुछ भी कारण क्यों न रहे हो, इस घटना से दो तथ्य तो बिल्कुल स्पष्ट हो जाते हैं। प्रथम तो यह कि किसी भी पद को आयोग की अधिकार-सीमा से बाहर रखने से पहले आयोग के साथ पूर्व-परामर्श करने के सम्बन्ध में जो अभिसमय (Convention) स्वयं सरकार द्वारा स्थापित किया गया था अब सरकार उसको कम सम्मान प्रदान कर रही है। दूसरे, पद ऐसी परिस्थितियों में आयोग की अधिकार सीमा से बाहर ले जा रहे हैं जो कि स्पष्ट रूप में अन्यायपूर्ण हैं। इस उपर्युक्त मामले में सरकार की कार्यवाही स्पष्टतः इस इच्छा में प्रेरित थी कि एक विशिष्ट व्यक्ति को सेवा में खपाना है, सामान्य सिद्धान्त का तो इसमें कोई प्रश्न ही नहीं था।"

इसके अतिरिक्त, सरकार को एक अधिकार यह प्राप्त है कि वह आकस्मिक रूप से रिक्त होने वाले स्थानों को तीन माह के लिये भर सकती है यदि इस बात की सम्भावना हो कि आयोग को इस कार्य में अधिक समय लगेगा। किन्तु अब इस अधिकार का दुरुपयोग करने की अधिकाधिक प्रवृत्ति पाई जा रही है। यदि सरकार इस उपबन्ध (Provision) के शब्दों या इसकी भावना का अनुसरण करने लगे तब सारी स्थिति ही बदल जाती है। सरकार इस सम्बन्ध में किसी को अनावश्यक सन्देह करने का मौका नहीं देना चाहती, यह तो इस तथ्य से ही स्पष्ट है कि सरकार ने तीन माह की अवधि को एक वर्ष तक कर देने के प्रस्ताव को छोड़ दिया (यद्यपि, यह अवधि छ माह तक के लिये बढ़ा दी गई है)। तथापि, बार-बार इस उपाय का आश्रय लेने से इसका वास्तविक आशय ही समाप्त हो जाता है और जब इस पद की

स्थायी व्यवस्था करने के लिये चुनाव होता है तो खुली प्रतियोगिता करने वाले प्रत्याशियों के प्रति अन्याय होता है। आयोग का मत है कि इस उपाय का प्रयोग तो अपवादरूप में ही करना चाहिए। “ऐसा प्रतीत होता है कि विभागों (Departments) ने इस उपबन्ध का दुरुपयोग ही करना शुरू कर दिया है क्योंकि वे लगभग प्रत्येक मामले के लिए एक सामान्य आदत के रूप में तीन माह के लिए भर्ती करने के इस उपलब्ध का आश्रय लेते हैं और फिर ऐसी अनियमित नियुक्तियों की कालावधि में वृद्धि करने के लिये आयोग की अनुमति मांगी जाती है। इस कार्य-विधि से निश्चय ही उस प्रणाली को बड़ा अनुचित लाभ प्राप्त होता है जो कि उस पद पर स्थायी रूप से वर्तमान होता है क्योंकि वह इस बात का दावा करता है कि उसे एक निश्चित अवधि तक उस पद पर कार्य करने का अनुभव प्राप्त है।”

भर्ती की महत्वपूर्ण समस्याओं का विवेचन करने के पश्चात् एक प्रश्न यह उत्पन्न होता है कि भर्ती की किसी भी पद्धति की सफलता की अन्तिम कसौटी क्या है ? भर्ती की किसी भी प्रणाली को अपने उद्देश्य में सफल हुआ तभी माना जायेगा जबकि उसके द्वारा की गई भर्ती में उचित किस्म के काफी व्यक्ति प्राप्त हो। इस प्रश्न का उत्तर इस तथ्य का अध्ययन करने के पश्चात् ही दिया जा सकता है कि जिन व्यक्तियों की भर्ती की गई है उनका चयन किस सीमा तक न्यायोचित रहा है।

## प्रमाणन

### (Certification)

सिविल-सेवा आयोग परीक्षाएँ लेने के पश्चात् पात्र व्यक्तियों (Eligibles) की एक सूची तैयार करते हैं और फिर वे नियुक्ति प्राधिकारियों (Appointing authorities) के पास उन नामों की सिफारिश करते हैं। ‘प्रमाण’ से आशय है कि नियुक्ति के लिए विचाराधीन प्रत्याशियों के नाम नियुक्ति-कार्यालयों के सम्मुख प्रस्तुत करना। संयुक्त राज्य अमेरिका में आयोग तीन नामों की सिफारिश करता है और नियुक्त-अधिकारी रजिस्टर में लिखे हुए तीन सर्वोच्च नामों में से एक का चुनाव कर लेता है। भारत में सिविल सेवा आयोग योग्यता के आधार पर प्रत्याशियों की एक सूची तैयार करता है और सम्बन्धित विभाग फिर योग्यता के क्रम से उस सूची में से नियुक्तियाँ कर लेते हैं। योग्यता के इस क्रम में की जाने वाली कोई भी घट-वृद्ध जनता द्वारा सहन नहीं की जाती। संयुक्त राज्य अमेरिका में ‘तीन के नियम’ की आलोचना इसलिए की जाती है क्योंकि इसमें पक्षपात तथा दलीय आधार पर चयन करने की सम्भावना हो सकती है।

## नियुक्ति और परीक्षा

### (Appointment and Probation)

नामों की वह सूची जब नियोजता प्राधिकारी के पास पहुँचती है तो वह निर्णय सिविल-सेवा आयोग के पास भेजता है और प्रत्याशी (Candidate) के लिए नियुक्ति-पत्र (Appointment letter) जारी करता है। नियुक्ति-पत्र प्रत्याशी के

लिये एक प्रस्ताव होता है यदि इस प्रस्ताव को स्वीकार करता है तो वह अपना पद ग्रहण कर लेता है और इसका अर्थ होता है कि उसकी नियुक्ति हो गई।

नये नियुक्त किये जाने वाले व्यक्तियों को हमेशा 'परीक्षण-आधार' (Trial basis) पर रखा जाता है। इस बीच में उसे अपनी योग्यताओं का प्रदर्शन करना होता है कि जिस कार्य के लिये उसकी नियुक्ति हुई है उसे यह सम्पन्न कर सकता है। अतः प्रत्येक नियुक्ति अस्थायी अर्थात् छ माह या एक वर्ष की परीक्षा (Probation) के आधार पर होती है। यह काल नियोक्ता प्राधिकारी के लिए चुनाव की क्रिया को पूर्ण करने का अवसर माना जाता है। इस कालावधि में प्रत्यागी का सूक्ष्म रूप से पर्यवेक्षण (Supervision) कर लिया जाता है।

जब नियोक्ता प्राधिकारी इस सम्बन्ध में एक लिखित प्रतिवेदन दे देता है कि प्रत्यागी का कार्य सन्तोषजनक रहा है, तब ही उसको अपने पद पर स्थायी किया जाता है।

---

कर्मचारी को उस कार्य को सम्पन्न करने के लिए प्रशिक्षण प्राप्त करना होता है जिसके लिये कि उसकी भर्ती की गई है। उसे कार्य की प्रवीणता तथा विधि के सम्बन्ध में परिचित कराया जाना होता है। कर्मचारियों के समुचित प्रशिक्षण के बिना कार्य को कुशलता के साथ सम्पन्न नहीं किया जा सकता। यही कारण है कि प्रशिक्षण को 'स्टाफ की कार्य-कुशलता की कुजी' समझा जाता है।

### प्रशिक्षण का उद्देश्य (Object of Training) :

प्रशिक्षण लोक-कर्मचारी की कार्य-कुशलता के लिये ही आवश्यक नहीं है; अपितु उसके दृष्टिकोण को विस्तृत बनाने के लिये भी आवश्यक है। कर्मचारी को यथार्थता (Precision) का पाठ पढ़ाने, आत्म-निर्भर तथा स्वतन्त्र बनाने, और उसमें निर्णय करने की क्षमता उत्पन्न करने की दृष्टि से प्रशिक्षण बड़ा महत्वपूर्ण होता है। प्रशिक्षण कर्मचारियों में एक ऐसा व्यापक दृष्टिकोण उत्पन्न करने में सहायता करता है जिसकी कि लोक-सेवकों को नितान्त आवश्यकता होती है। इसी कारण शिक्षा के सदृश्य प्रशिक्षण भी एक ऐसी सतत प्रक्रिया है जोकि कभी भी समाप्त नहीं होती क्योंकि इसकी आवश्यकता सदा बनी ही रहती है। प्रशिक्षण से व्यक्ति की शक्ति प्रवीणता तथा कुशलता में वृद्धि होती है। प्रशिक्षण कर्मचारी में एक ऐसी क्षमता उत्पन्न करता है जिसके द्वारा वह स्वयं को नई परिस्थितियों के अनुकूल बना सकता है। प्रशिक्षण कर्मचारी को इस योग्य बनाता है कि जिससे वह अपने सगठन को, जिसमें कि उसे काम करना होता है, भली प्रकार समझ सके तथा उसकी महत्ताओं व लक्ष्यों को स्वीकार कर सके। यह अत्यन्त आवश्यक है कि प्रशिक्षण के द्वारा कर्मचारियों में स्वतन्त्र निर्णय करने की योग्यता उत्पन्न की जाए, क्योंकि यदि कर्मचारी पद पर अनुदेशों (Instructions) पर ही निर्भर रहे तो कोई भी सगठन सुचारु रूप से कार्य नहीं कर सकता।

'सिविल-सेवकों के प्रशिक्षण,' (१९४४), (ग्रेट ब्रिटेन) पर नियुक्त की गई ममिति ने प्रशिक्षण के कुछ उद्देश्य तथा सामान्य सिद्धान्त निर्धारित किये। ममिति ने कहा कि

“सबसे पहले हम स्वयं में ही यह प्रश्न पूछें कि प्रशिक्षण का उद्देश्य क्या है ? यदि इसका उत्तर यह है कि प्रशिक्षण का उद्देश्य सर्वाधिक संभव मात्रा में

कार्य-कुशलता प्राप्त करना है, तो आवश्यकता इस बात की है कि कार्य-कुशलता (Efficiency) शब्द की कुछ सूक्ष्म रूप से व्याख्या की जाए। किसी भी बड़े पैमाने के संगठन में कार्य-कुशलता दो तत्वों पर निर्भर होती है — एक तो, व्यक्ति को सौंपे गये किसी विशिष्ट कार्य को कर सकने की उसकी तकनीकी (Technical) कुशलता पर और दूसरे, निगम निकाय (Corporate body) के रूप में संगठन की उस कम स्पष्ट कुशलता पर जोकि उन व्यक्तियों की सामूहिक भावना तथा दृष्टिकोण से प्राप्त होती है जिससे कि इस निकाय अथवा संगठन की रचना की जाती है। प्रशिक्षण में इन दोनों ही तत्वों का ध्यान रखा जाना चाहिये —

प्रशिक्षण के पांच मुख्य उद्देश्य निम्नलिखित हैं —

प्रथम, प्रशिक्षण के द्वारा ऐसे सिविल-सेवक उत्पन्न करने का प्रयास किया जाना चाहिए जिनकी कार्य-निष्पादन की यथार्थता एवं शुद्धता को सत्य रूप में स्वीकार किया जा सके।

दूसरे, सिविल सेवक को उन कार्यों की दृष्टि से उपयुक्त बनाया जाना चाहिए जिन्हें कि परिवर्तनशील परिस्थितियों में सम्पन्न करने के लिए उससे कहा जायेगा। सिविल-सेवक को चाहिए कि वह अपने दृष्टिकोण तथा अपनी कार्यविधियों को सतत रूप में तथा साहस के साथ नये-नये विषयों की नई आवश्यकताओं के अनुरूप बना ले।

तीसरे, आवश्यकता इस बात की है कि सिविल-सेवक यन्त्रवत् बन जाने के खतरे को रोका जाय। जब हम यह कहते हैं कि हमारा उद्देश्य यह होना चाहिए कि कुशलता का उच्चतम सम्भव स्तर प्राप्त किया जाए, तो इससे हमारा तात्पर्य यह नहीं है कि एक यन्त्र-मानव के समान यान्त्रिक माज-सज्जों से युक्त सिविल सेवा का निर्माण किया जाए। भर्ती किये जाने वाले कर्मचारी को प्रारम्भ से ही इस बात का ज्ञान होना चाहिए कि उसके विभाग (Department) द्वारा समाज के लिये सम्पादित की जाने वाली सेवा से उसके कार्य का क्या सम्बन्ध है? वह अपने विस्तृत संगठन में क्या कार्य सम्पन्न कर रहा है? इस बात को समझने की उसकी क्षमता केवल उसके कार्य को विभाग के लिए मूल्यवान ही नहीं बनायेगी, अपितु वह स्वयं उसके लिये भी अत्यधिक प्रेरणादायक होगी। अतः उसके दिन-प्रति-दिन के समुचित सम्पादन के लिये आवश्यक शुद्ध व्यावसायिक प्रशिक्षण (Vocational training) के साथ ही साथ, उसको अपने निजी शैक्षणिक विकास के हेतु निरन्तर प्रयास करने के लिये व्यापक आधार पर अनुदेश (Instruction) तथा प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।

चौथे, व्यावसायिक प्रशिक्षण के सम्बन्ध में भी, केवल यह ही पर्याप्त नहीं है कि कर्मचारी को पूर्णतया केवल उसी कार्य के लिये प्रशिक्षित किया जाए जोकि उस समय वह कर रहा हो। व्यक्ति को केवल इस योग्य बनाने के लिये ही प्रशिक्षण नहीं दिया जाना चाहिये कि जिससे वह अपने वर्तमान कार्य को अधिक कुशलता के साथ

कर सके, बल्कि उसको अन्य कार्यों के लिये उपयुक्त बनाने के लिये, तथा जहाँ उचित हो, उसमें उच्चतर कार्य और उच्चतर उत्तरदायित्वों को सभालने की क्षमता उत्पन्न करने के लिए भी दिया जाना चाहिये।

**पांचवे,** ये उद्देश्य भी पर्याप्त नहीं हैं। लोगों की एक बड़ी सख्या को अपने कार्यकारी जीवन का अधिकांश भाग अनिवार्य रूप से नैत्यक प्रकृति (Routine character) के कार्यों में ही व्यय करना पड़ता है। इस मानवीय समस्या की दृष्टि से, प्रशिक्षण योजनाओं की सफलता के लिए यह आवश्यक है कि कर्मचारी-वर्ग के मनोबल (Morale) की ओर गम्भीरता के साथ ध्यान दिया जाये।<sup>1</sup>

इस प्रकार सक्षिप्त रूप में प्रशिक्षण के पांच मुख्य उद्देश्य निम्न प्रकार हैं—

(१) कार्य के निष्पादन में यथार्थता एवं शुद्धता लाना।

(२) कर्मचारियों के दृष्टिकोण तथा कार्यविधियों को परिवर्तित समय की नई-नई आवश्यकताओं के अनुरूप बनाना।

(३) यन्त्र मानव जैसी कार्य-पद्धति की प्रवृत्ति को रोकने के सम्बन्ध में व्यापक विचार।

(४) व्यावसायिक प्रशिक्षण—व्यक्ति को केवल उसके वर्तमान कार्य की दृष्टि से ही उपयुक्त बनाने के लिये नहीं, अपितु उसके बढ़ते हुए कार्यों यथा उच्चतर क्षमता का भार वहन कर सकने की दृष्टि से भी।

(५) नैत्यक प्रकृति के कार्य अनुपेक्षणीय होते हुए भी, कर्मचारियों के मनोबल (Morale) की ओर यथेष्ट ध्यान दिया जाना।

कार्य के निष्पादन में यथार्थता तथा शुद्धता और कर्मचारियों के मनोबल में वृद्धि करने के अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि प्रशिक्षण द्वारा सिविल-सेवकों को इस बात का प्रोत्साहन दिया जाये कि वह अपने कार्य को अधिक से अधिक व्यापक सदर्भ (Context) की दृष्टि से देखे। यह आवश्यक है कि प्रशिक्षण उसको अपेक्षाकृत ऊँचा कार्य तथा बड़ा उत्तरदायित्व सम्भालने के लिये तैयार करदे।

इस प्रकार के विविध उद्देश्य किसी भी एक प्रकार के प्रशिक्षण द्वारा नहीं प्राप्त किये जा सकते। सिविल-सेवकों के लिए अनेक प्रकार के प्रशिक्षणों की व्यवस्था करनी होती है जिससे कि वे अपने कार्य को सर्वश्रेष्ठ रीति से सम्पन्न करने के योग्य बन सकें।

### प्रशिक्षण के प्रकार (Kinds of Training)

प्रशिक्षण की मुख्य श्रेणियाँ निम्नलिखित हैं—

(१) औपचारिक तथा अनौपचारिक प्रशिक्षण (Formal and Informal Training)—कर्मचारी को विभागाध्यक्षों (Departmental heads) द्वारा दिये जाने वाले उपदेशों (Lectures) अथवा अनुदेशों (Instruction) द्वारा उस कार्य के सम्बन्ध में औपचारिक प्रशिक्षण दिया जा सकता है जोकि उसे करना होता है। इस

प्रकार का प्रशिक्षण प्रशामकीय स्कूलों अथवा विद्यापीठों (Academies) में दिया जा सकता है। यह औपचारिक प्रशिक्षण कुछ प्रवीणताओं अथवा कार्यविधियों में सम्बन्धित वास्तविक अनुदेशों के रूप में हो सकता है। कर्मचारी को विभाग की कार्य-प्रणाली, उसके कार्यों की प्रकृति तथा उस आचार-संहिता (Code of conduct) के बारे में अनुदेश दिये जा सकते हैं जिसका कि उसे कार्यालय में पालन करना होता है।

परन्तु स्कूलों तथा विद्यापीठों में और उच्च अधिकारियों के भाषणों के रूप में दिया जाने वाला औपचारिक प्रशिक्षण उस समय तक अधूरा ही रहता है जब तक कि कर्मचारी वास्तविक रूप में अपने विभाग में कार्य नहीं करता। वह दिन प्रतिदिन जो वास्तविक कार्य सम्पन्न करता है उसमें बहुत कुछ सीखता है। एक कर्मचारी व्यावहारिक रूप से जब फाइलों, कागजातों तथा अधिकारियों के सम्पर्क में आता है तब उसे अनौपचारिक प्रशिक्षण मिलता है। जब वह वास्तव में अपना कार्य सम्पन्न करता है तो उसे उसके बारे में अनेक बातों की जानकारी प्राप्त होती है। वह जब अपना कार्य सम्पादित करता है तो उसे अपने उच्च अधिकारियों में अनेक सुझाव प्राप्त होते हैं जिनसे उसका अनुभव (Experience) बढ़ता है। 'आत्म-शिक्षा (Self-Education) ही सर्वोत्तम शिक्षा है।' वास्तविक कार्य-सम्पादन का अनुभव कर्मचारी को कार्य करने की कला का ज्ञान कराता है। यदि उचित समयान्तरो पर एक कर्मचारी का एक शाखा से दूसरी शाखा को स्थानान्तरण कर दिया जाये तो इससे उसके अनुभव की परिधि बढ़ाई जा सकती है। ऐसी व्यवस्था से उसे सम्पूर्ण संगठन की कार्य-प्रणाली का ज्ञान हो जायेगा।

परन्तु यदि पर्ववेक्षक अधिकारी (Supervising officer) नये प्रविष्ट होने वाले कर्मचारी में गहरी रुचि नहीं लेता है तो अनौपचारिक प्रशिक्षण सफल नहीं होगा। विभागीय अध्यक्षों को कर्मचारी के कार्य के सम्बन्ध में सुझाव देने होते हैं तथा आलोचनाएँ करनी होती हैं। उन्हें कर्मचारी के कार्य में पाये जाने वाले दोषों को बतलाना होता है और उन दोषों को दूर करने के लिए सुझाव भी देने होते हैं। इस प्रकार अनौपचारिक प्रशिक्षण की सफलता उस रुचि (Interest) पर निर्भर होती है जोकि पर्ववेक्षक अधिकारी नये प्रविष्ट होने वाले कर्मचारी के कार्य के प्रति दिखाता है। जिले के युवा अधिकारी कलक्टर से बहुत कुछ सीखते हैं। एक अच्छे कलक्टर का घर एक युवा सहायक कलक्टर के लिए प्रायः एक दूसरा घर बन जाता है। उसे कलक्टर के घर शाम व्यतीत करने का प्रोत्साहन दिया जाता है। शायद ही कोई कलक्टर इतना व्यस्त रहता हो कि इन युवा अधिकारियों के साथ बातचीत करने का समय न निकाल सके। वलिक इसके अनिश्चित, वह इन नये युवा अधिकारियों में चाय पर आने तथा सप्ताह में एक शाम अपने यहाँ बिताने को कहता है। फिर वहाँ बैठकर वह युवा सहायक कलक्टर अपनी जटिल समस्याओं पर विचार-विमर्श करता है और उसमें बहुत कुछ सीखता है।

कर सके, वल्कि उसको अन्य कार्यों के लिये उपयुक्त बनाने के लिये, तथा जहाँ उचित हो, उसमें उच्चतर कार्य और उच्चतर उत्तरदायित्वों को सभालने की क्षमता उत्पन्न करने के लिए भी दिया जाना चाहिये।

पाँचवे, ये उद्देश्य भी पर्याप्त नहीं हैं। लोगों की एक बड़ी सख्या को अपने कार्यकारी जीवन का अधिकांश भाग अनिवार्य रूप से नैत्यक प्रकृति (Routine character) के कार्यों में ही व्यय करना पड़ता है। इस मानवीय समस्या की दृष्टि से, प्रशिक्षण योजनाओं की सफलता के लिए यह आवश्यक है कि कर्मचारी-वर्ग के मनोबल (Morale) की ओर गम्भीरता के साथ ध्यान दिया जाये।<sup>1</sup>

इस प्रकार सक्षिप्त रूप में प्रशिक्षण के पाँच मुख्य उद्देश्य निम्न प्रकार हैं—

(१) कार्य के निष्पादन में यथार्थता एवं शुद्धता लाना।

(२) कर्मचारियों के दृष्टिकोण तथा कार्यविधियों को परिवर्तित समय की नई-नई आवश्यकताओं के अनुरूप बनाना।

(३) यन्त्र मानव जैसी कार्य-पद्धति की प्रवृत्ति को रोकने के सम्बन्ध में व्यापक विचार।

(४) व्यावसायिक प्रशिक्षण—व्यक्ति को केवल उसके वर्तमान कार्य की दृष्टि से ही उपयुक्त बनाने के लिये नहीं, अपितु उसके बढ़ते हुए कार्यों तथा उच्चतर क्षमता का भार वहन कर सकने की दृष्टि से भी।

(५) नैत्यक प्रकृति के कार्य अनुपेक्षणीय होते हुए भी, कर्मचारियों के मनोबल (Morale) की ओर यथेष्ट ध्यान दिया जाना।

कार्य के निष्पादन में यथार्थता तथा शुद्धता और कर्मचारियों के मनोबल में वृद्धि करने के अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि प्रशिक्षण द्वारा सिविल-सेवक को इस बात का प्रोत्साहन दिया जाये कि वह अपने कार्य को अधिक से अधिक व्यापक मदर्भ (Context) की दृष्टि से देखे। यह आवश्यक है कि प्रशिक्षण उसको अपेक्षाकृत ऊँचा कार्य तथा बड़ा उत्तरदायित्व सम्भालने के लिये तैयार करदे।

इस प्रकार के विविध उद्देश्य किसी भी एक प्रकार के प्रशिक्षण द्वारा नहीं प्राप्त किये जा सकते। सिविल-सेवकों के लिए अनेक प्रकार के प्रशिक्षणों की व्यवस्था करनी होती है जिससे कि वे अपने कार्य को सर्वश्रेष्ठ रीति से सम्पन्न करने के योग्य बन सकें।

### प्रशिक्षण के प्रकार (Kinds of Training)

प्रशिक्षण की मुख्य श्रेणियाँ निम्नलिखित हैं—

(१) औपचारिक तथा अनौपचारिक प्रशिक्षण (Formal and Informal Training)—कर्मचारी को विभागाध्यक्षों (Departmental heads) द्वारा दिये जाने वाले उपदेशों (Lectures) अथवा अनुदेशों (instruction) द्वारा उस कार्य के नम्वन्व में औपचारिक प्रशिक्षण दिया जा सकता है जोकि उसे करना होता है। उम

प्रकार का प्रशिक्षण प्रशासकीय स्कूलों अथवा विद्यापीठों (Academies) में दिया जा सकता है। यह औपचारिक प्रशिक्षण कुछ प्रवीणताओं अथवा कार्यविधियों में सम्बन्धित वास्तविक अनुदेशों के रूप में हो सकता है। कर्मचारी को विभाग की कार्य-प्रणाली, उसके कार्यों की प्रकृति तथा उम आचार-संहिता (Code of conduct) के बारे में अनुदेश दिये जा सकते हैं जिसका कि उसे कार्यालय में पालन करना होता है।

परन्तु स्कूलों तथा विद्यापीठों में और उच्च अधिकारियों के भाषणों के रूप में दिया जाने वाला औपचारिक प्रशिक्षण उम समय तक अधूरा ही रहता है जब तक कि कर्मचारी वास्तविक रूप में अपने विभाग में कार्य नहीं करता। वह दिन प्रतिदिन जो वास्तविक कार्य सम्पन्न करता है उसमें बहुत कुछ सीखता है। एक कर्मचारी व्यावहारिक रूप से जब फाइलों, कागजातों तथा अधिकारियों के सम्पर्क में आता है तब उसे अनौपचारिक प्रशिक्षण मिलता है। जब वह वास्तव में अपना कार्य सम्पन्न करता है तो उसे उसके बारे में अनेक बातों की जानकारी प्राप्त होती है। वह जब अपना कार्य सम्पादित करता है तो उसे अपने उच्च अधिकारियों से अनेक सुझाव प्राप्त होते हैं जिनसे उसका अनुभव (Experience) बढ़ता है। 'आत्म-शिक्षा (Self-Education) ही सर्वोत्तम शिक्षा है।' वास्तविक कार्य-सम्पादन का अनुभव कर्मचारी को कार्य करने की कला का ज्ञान कराता है। यदि उचित समयान्तरो पर एक कर्मचारी का एक शाखा से दूसरी शाखा को स्थानान्तरण कर दिया जाये तो इससे उसके अनुभव की परिधि बढ़ाई जा सकती है। ऐसी व्यवस्था से उसे सम्पूर्ण संगठन की कार्य-प्रणाली का ज्ञान हो जायेगा।

परन्तु यदि पर्ववेक्षक अधिकारी (Supervising officer) नये प्रविष्ट होने वाले कर्मचारी में गहरी रुचि नहीं लेता है तो अनौपचारिक प्रशिक्षण सफल नहीं होगा। विभागीय अध्यक्षों को कर्मचारी के कार्य के सम्बन्ध में सुझाव देने होते हैं तथा आलोचनाएँ करनी होती हैं। उन्हें कर्मचारी के कार्य में पाये जाने वाले दोषों को बतलाना होता है और उन दोषों को दूर करने के लिए सुझाव भी देने होते हैं। इस प्रकार अनौपचारिक प्रशिक्षण की सफलता उस रुचि (Interest) पर निर्भर होती है जो कि पर्ववेक्षक अधिकारी नये प्रविष्ट होने वाले कर्मचारी के कार्य के प्रति दिखाता है। जिले के युवा अधिकारी कलक्टर से बहुत कुछ सीखते हैं। एक अच्छे कलक्टर का घर एक युवा सहायक कलक्टर के लिए प्रायः एक दूसरा घर बन जाता है। उसे कलक्टर के घर शाम व्यतीत करने का प्रोत्साहन दिया जाता है। शायद ही कोई कलक्टर इतना व्यस्त रहता हो कि इन युवा अधिकारियों के साथ बातचीत करने का समय न निकाल सके। बल्कि इसके अतिरिक्त, वह इन नये युवा अधिकारियों से चाय पर आने तथा सप्ताह में एक शाम अपने यहाँ बिताने को कहता है। फिर वहाँ बैठकर वह युवा सहायक कलक्टर अपनी जटिल समस्याओं पर विचार-विमर्श करता है और उससे बहुत कुछ सीखता है।

इस प्रकार प्रशासक में मनोबल का निर्माण किया जाता है। पर इस अनौपचारिक प्रशिक्षण की सफलता उस रुचि पर निर्भर होती है जोकि पर्यवेक्षक अधिकारी नये प्रविष्ट होने वाले अधिकारी के कार्य के प्रति दिखाता है। साधारणतः ऐसा होता है कि उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ अधिकारी को उसके कार्य के बारे में समझाने के बजाय यही सरल समझता है कि जहाँ भी आवश्यक हो उसके कार्य को स्वयं ही कर दिया जाये। ऐसी परिस्थितियों में, नया प्रविष्ट होने वाला अधिकारी बहुत कम सीख सकेगा और उसका उत्साह भी नष्ट हो सकता है। नये भर्ती किये गये कर्मचारी को इस प्रकार का प्रशिक्षण अन्य लोगों के कार्य का निरीक्षण करने से प्राप्त होता है। अतः जब तक कि नये कर्मचारी को विभाग के पुराने तथा अनुभवी कर्मचारियों की सहायता न प्राप्त हो तब तक वह कुछ नहीं सीख सकता। यदि अनौपचारिक प्रशिक्षण को सफल बनाना है तो यह आवश्यक है कि उच्चतर अधिकारी नये प्रविष्ट होने वाले कर्मचारियों के कार्य में गहरी रुचि ले।

इस तथ्य के बावजूद भी कि अनौपचारिक प्रशिक्षण से अनेक बड़े लाभ होते हैं, औपचारिक प्रशिक्षण अत्यन्त आवश्यक है। एक सुविचारपूर्ण प्रशिक्षण योजना के द्वारा ही कर्मचारियों में सन्तुलित निर्णय करने की शक्ति का विकास किया जा सकता है। अतः औपचारिक प्रशिक्षण के महत्व की उपेक्षा नहीं की जा सकती। औपचारिक प्रशिक्षण तीन प्रकार का होता है—(१) पूर्व प्रवेश प्रशिक्षण, (२) सेवाकालीन प्रशिक्षण, और (३) प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण। अब हम इनकी क्रमशः विवेचना करते हैं।

(१) पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण (Pre-entry Training)—यह प्रशिक्षण कर्मचारी को इसलिए दिया जाता है कि जिसमें वह लोक-सेवा में प्रवेश की प्रतियोगिता परीक्षा के लिए तैयार हो सके। यह उसके कार्यालय में प्रवेश पाने का प्रशिक्षण होता है। इससे उसे कार्य के बारे में जानकारी मिलती है जोकि उसे कार्यालय में करना होता है। इस प्रशिक्षण के द्वारा उसे उस संगठन से परिचित कराया जाता है जिसमें कि उस कार्य करना होता है, और उस विशिष्ट कार्य का ज्ञान कराया जाता है जोकि उसमें सम्पन्न करने की आशा की जाती है। यह प्रशिक्षण कर्मचारी को उन कार्यों का भार उठाने के लिये तैयार करता है जोकि उसे सम्भालने होते हैं।

(२) सेवाकालीन प्रशिक्षण (In-service Training)—यह प्रशिक्षण उस कर्मचारी को दिया जाता है जोकि पहले से ही सेवा में लगा होता है। सेवाकालीन प्रशिक्षण उन लोगों के लिए होता है जोकि वस्तुतः अपने पद पर बने होते हैं। उनको यह प्रशिक्षण इसलिए दिया जाता है जिससे कि वे अपना कार्य समुचित रूप में सम्पन्न कर सकें। सेवाकालीन प्रशिक्षण के दो उद्देश्य होने हैं—

(क) यह प्रशिक्षण कार्य के श्रेष्ठतर निष्पादन के लिये अनिवार्य होता है।

(ख) ऐसा प्रशिक्षण पदोन्नति (Promotion) के लिए भी लाभदायक होता है। सेवाकालीन प्रशिक्षण सभी कर्मचारियों को तब दिया जाता है जबकि वे नौकरों

में प्रवेश पा लेते हैं। यह प्रशिक्षण कर्मचारियों में विचार व कार्य, प्रवीणता, ज्ञान तथा दृष्टिकोण सम्बन्धी उपयुक्त आदतों का विकास करके उनके वर्तमान अथवा भावी कार्य के सम्बन्ध में सक्रियता उत्पन्न करने में उनकी सहायता करता है।

इस प्रकार का प्रशिक्षण अपने कार्य के बारे में नई-नई तकनीकें (Techniques) सीखने में कर्मचारी की सहायता करता है। इसमें उनका ज्ञान नवीनतम हो जाता है। यह प्रशिक्षण कार्य की नई तकनीकों की दौड़ में कर्मचारियों को पीछे न रहने देने के लिये आवश्यक होता है। यह कर्मचारी को प्रगति के लिए तैयार करने का प्रशिक्षण होता है। उसे प्रशिक्षण इसलिये दिया जाता है जिसमें कि वह नये उत्तरदायित्वों को सम्भालने के योग्य बन सके। प्रशिक्षण को केवल सेवा के आरम्भ तक के लिए ही सीमित नहीं किया जा सकता। प्राथमिक प्रशिक्षण (Initial training) के साथ ही साथ ऐसे विशिष्ट पाठ्यक्रमों तथा नवीनीकरण पाठ्यक्रमों (Refresher courses) की पद्धति भी अपनायी जानी चाहिए जोकि एक बार में एक माह अथवा उसमें अधिक अवधि में समाप्त हो और सम्पूर्ण सेवा तक विस्तृत हो।

(३) प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण (Post-entry Training)—कर्मचारी नई-नई बातें सीखने का इच्छुक होता है। वह जिस कार्य में लगा होता है उसके बारे में अपने ज्ञान की वृद्धि करना चाहता है। कर्मचारी अपनी योग्यताओं में भी वृद्धि करना चाहते हैं जिससे कि उनकी पदोन्नति हो सके। सरकार को चाहिए कि वह उन कर्मचारियों को, जोकि अपनी योग्यताओं में वृद्धि करना चाहते हैं, अवकाश तथा छात्रवृत्ति (Scholarship) के रूप में सम्पूर्ण मुविधायें प्रदान करे। उन कर्मचारियों को, जोकि अपने निजी प्रयत्नों में ऊपर उठना चाहते हैं, सभी प्रकार का सम्भव प्रोत्साहन किया जाना चाहिये।

### प्रशिक्षण के प्रकार (Types of Training)

कर्मचारियों को कई प्रकार का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए, उदाहरणार्थ, मूलभूत लिपिक तकनीकों (Clerical techniques) का विभाग की विशिष्ट तकनीकों का तथा लोक प्रशासन के सिद्धान्त एवं प्रयोग का प्रशिक्षण। प्रशिक्षण की किस्म पर जोर देने की बात विभिन्न सेवाओं के कार्यों की प्रकृति के अनुसार परिवर्तित होती रहती है। उदाहरणार्थ, प्रशासकीय वर्ग को पर्यवेक्षण (Supervision) के प्रशिक्षण की आवश्यकता होगी, जबकि मुद्रलेखक (Typist) अथवा लिपिक-वर्ग के लिए ऐसा प्रशिक्षण आवश्यक अथवा महत्वपूर्ण नहीं होता।

‘मिविल-सेवकों के प्रशिक्षण’ पर नियुक्त समिति, १९४४ ने चार प्रकार के प्रशिक्षण का सुझाव दिया—(१) व्यावसायिक प्रशिक्षण, (२) पृष्ठप्रदेशीय प्रशिक्षण, (३) आगामी या अतिरिक्त शिक्षा और (४) केन्द्रीकृत प्रशिक्षण। इन प्रशिक्षणों के उद्देश्य के अनुसार विभिन्न श्रेणियों में इनका फिर उप-विभाजन किया जाता है—(क) प्राथमिक अथवा प्रारम्भिक प्रशिक्षण, (ख) गतिशीलता के लिये प्रशिक्षण,

(ग) पर्यवेक्षण के लिये प्रशिक्षण, (घ) उच्चतर प्रशासन के लिये प्रशिक्षण । अब हम इनकी क्रमशः विवेचना करते हैं ।

(१) व्यावसायिक प्रशिक्षण (Vocational Training)—कर्मचारी को इस विशिष्ट तकनीक में प्रशिक्षण प्राप्त करना होता है जोकि उसके व्यवसाय के लिये आवश्यक होती है । दस्तकारी का प्रशिक्षण व्यावसायिक प्रशिक्षण है ।

(२) पृष्ठ प्रदेशीय प्रशिक्षण (Background Training)—पृष्ठ-प्रदेशीय प्रशिक्षण का उद्देश्य कर्मचारी को किसी तकनीक अथवा प्रवीणता में विशिष्ट रूप से प्रशिक्षित करना नहीं है । इसका उद्देश्य तो साधारणतः कर्मचारियों के दृष्टिकोण को व्यापक बनाना है । कर्मचारियों को राजनीति, अर्थशास्त्र (Economics), समाजशास्त्र (Sociology) आदि, जैसे सामान्य विषयों में प्रशिक्षित किया जाना चाहिए जिससे कि वे समाज की आर्थिक एवं सामाजिक समस्याओं को समझने के योग्य बन सकें । इस प्रकार का प्रशिक्षण साप्ताहिक वाद-विवाद-वर्गों, प्रबन्धकों द्वारा की जाने वाली बातचीतों तथा नीति के नियतकालीन विवरणपत्रों (Periodical statements) के द्वारा दिया जा सकता है । विभागीय-पत्रिका, मासिक पत्रिका, पुस्तकालय, फिल्मों का प्रदर्शन, अन्य शाखाओं तथा विभागों में भ्रमण—ये सब आयोजन कर्मचारियों के दृष्टिकोण एवं मस्तिष्क को व्यापक बनाने में सहायक सिद्ध होंगे ।

(३) अतिरिक्त शिक्षा (Further education)—विभागों (Departments) द्वारा अपने सदस्यों को इस बात की सुविधायें प्रदान की जानी चाहियें कि वे व्यावसायिक महत्व के अतिरिक्त शिक्षा प्राप्त कर सकें, उदाहरणार्थ, लेखाकारों (Accountants) तथा अर्थशास्त्रियों (Statisticians) को उनके धन्वों के अतिरिक्त शिक्षा दी जानी चाहिये । गैर-व्यावसायिक अतिरिक्त शिक्षा को भी प्रोत्साहन दिया जाना चाहिये ।

(४) केन्द्रीकृत प्रशिक्षण (Centralised Training)—प्रशासकीय अधिकारियों के प्रशिक्षण के लिए तो एक केन्द्रीय संगठन होना चाहिए और शेष कर्मचारियों के लिये सम्बन्धित विभागों के अपने निजी प्रशिक्षण केन्द्र होने चाहिए ।

(५) प्रारम्भिक अथवा प्रारम्भिक प्रशिक्षण (Initial Training)—सम्बन्धित विभागों को इस बात के लिये उत्तरदायी बनाया जाना चाहिए कि वे अपने कर्मचारियों को प्रारम्भिक प्रशिक्षण दें । भर्ती किये गये नये कर्मचारियों को सरकारी कार्यालय की कार्यप्रणाली के बारे में सामान्य जानकारी दी जानी चाहिये, उसके विशिष्ट विभाग के संगठन तथा कर्तव्यों के बारे में उसको सामान्य ज्ञान कराया जाना चाहिए और गुप्तता (Secrecy), कार्यालय के अनुशासन आदि की दृष्टि में सरकारी कार्य के निष्पादन के लिए सामान्य पृष्ठभूमि का निर्माण किया जाना चाहिए । प्रारम्भिक वर्षों में, नये भर्ती किये गये कर्मचारियों को अनुभवी व उपयुक्त व्यक्तियों के आधीन काम करना चाहिए ।

(६) गतिशीलता के लिए प्रशिक्षण (Training for Mobility)—कर्मचारी को केवल एक कार्य का ही नहीं, अपितु अन्य तथा भिन्न प्रकार के कार्य का भी प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। प्रशिक्षणार्थियों (Trainees) का एक पद से दूसरे पद पर को तथा एक प्रकार के कार्य से दूसरे प्रकार के कार्य पर को स्थानान्तरण किया जाना चाहिये। विभाग तथा सेवा के अन्दर ही अन्दर होने वाली इस गतिशीलता से सम्पूर्ण रूप से कर्मचारी की वैयक्तिक क्षमता का विकास होता है।

(७) पर्यवेक्षण के लिए प्रशिक्षण (Training for Supervision)—जिन लोगों को पर्यवेक्षण का कार्य सौंपा जाना हो, उन्हें अधीनस्थ कर्मचारियों (Subordinates) से व्यवहार करने की कला का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिये। इसमें पूर्व एक अधिकारी की किसी पर्यवेक्षणिक पद (Supervisory post) पर पदोन्नति की जाए उस पद पर कार्य करने की उसकी क्षमता की परख कर लेनी चाहिए।

(८) उच्चतर प्रशासन के लिए प्रशिक्षण (Training for Higher Administration)—प्रशासकीय वर्ग के व्यक्तियों को सबसे महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करने पड़ते हैं अतः उनके प्रशिक्षण पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिये। इस वर्ग के कर्तव्यों का सम्बन्ध नीति के निर्माण से, मरकरी यन्त्र के सुधार व समन्वय से तथा लोक-सेवा के विभागों के सामान्य प्रशासन एवं नियन्त्रण से होता है। प्रशासकीय पदों पर भर्ती किये जाने वाले व्यक्तियों को आर्थिक तथा राजनैतिक नेतृत्व का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। उन्हें लोकतन्त्रीय सिद्धान्तों का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए जिसमें कि उन्हें यह बात ध्यान रहे कि उन्हें जनता के सेवक के रूप में कार्य करना है। उन्हें सरकारी विभागों के संगठन तथा प्रशासन की समस्याओं से सम्बन्धित प्रशिक्षण दिया जाना चाहिये। उन्हें इस प्रकार का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिये कि वे अपने स्टाफ, उच्च अधिकारियों तथा सामान्य जनता का सहयोग प्राप्त करने में समर्थ हो सकें। इस प्रकार प्रशासनिक वर्ग के अधिकारियों का प्रशिक्षण इस प्रकार होना चाहिये जोकि उनके दृष्टिकोण को विस्तृत करे, उनको स्वतन्त्र निर्णय कर सकने के योग्य बनाये और जो देश की आर्थिक व सामाजिक समस्याओं से उन्हें पूर्ण अवगत रखे। उनको प्रशासन तथा प्रशासन के सिद्धान्त की कला में प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। प्रशासनिक वर्ग को केवल वर्गीकरण, परीक्षण, बजट-निर्माण, कार्य-विधि के विश्लेषण, लोक-कल्याण, सार्वजनिक स्वास्थ्य, गृह-निर्माण, सड़कों तथा राज-पथों (Highways) से सम्बन्धित प्राथमिक सिद्धान्तों का ही प्रशिक्षण नहीं दिया जाना चाहिए बल्कि राजवित्त (Public finance), अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, राजनैतिक सस्थाओं के इतिहास का भी प्रशिक्षण दिया जाना चाहिये। इस प्रकार उन्हें दोनों ही प्रकार के विषय में प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए और केवल तभी वे उच्च कोटि के पदाधिकारी बन सकते हैं। एक अनुभवी प्रशासक श्री ए० डी० गोरवाला ने ठीक ही सुझाव दिया है कि सामान्य प्रशासक (General administrator) को व्यावहारिक अर्थशास्त्र (Practical economics) का ठोस ज्ञान होना चाहिए। उसमें यह सम्झने

की योग्यता होनी चाहिए कि व्यावहारिक समस्याओं में आर्थिक सिद्धान्तों को किस प्रकार लागू किया जाए। उसको व्यावहारिक मनोविज्ञान (Practical Psychology) का पर्याप्त प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए जिससे कि वह जनता से, जिसके बीच में कि उसे अधिकतर काम करना होगा, अपने नेतृत्व के समर्थन में उचित प्रत्युत्तर प्राप्त करने में समर्थ हो सके। उसका ज्ञान इतना पर्याप्त होना चाहिए जो उसको योग्य बनाए कि वह समझ सके कि लोगों का मस्तिष्क कैसे कार्य करता है और ऐसी कौन सी बातें तथा ऐसे कौन से बिन्दु हैं जो उन्हें सबसे अधिक प्रभावित करते हैं। चूँकि सम्भावना यह है कि भविष्य में सरकारी उद्यम (State enterprises) देश की अर्थ-व्यवस्था में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त करेंगे तथा अनेक प्रचलित औद्योगिक व्यवसायों का राष्ट्रीयकरण (Nationalisation) कर दिया जायेगा, अतः यह आवश्यक है कि कुछ ऐसे सामान्य प्रशासकों को, जो कि प्रबन्ध-सम्बन्धी कार्यों के सम्बन्ध में विशेष योग्यता का प्रदर्शन करें, सेवा के प्रारम्भिक चरण में ही ऐसे उद्यमों में तथा प्रबन्ध (Management) की कला में प्रशिक्षित किया जाना चाहिये।

### प्रशिक्षण देने की रीतियाँ (The Methods of Imparting Training) \*

लोक सेवकों को प्रशिक्षण देने के लिए अनेक प्रकार की विधियों का प्रयोग किया जाता है। कर्मचारियों को अपने कार्य के बारे में सीखने की अनुमति एक तो तब दी जा सकती है जब कि वे कार्यालय अथवा क्षेत्र में वास्तव में कार्य करें। इसे अनुभव (Experience) द्वारा प्रशिक्षण प्राप्त करना कहते हैं। प्रशिक्षण प्रशासकीय विद्यापीठों (Administrative academies) अथवा प्रशिक्षणशालाओं (Training schools) में औपचारिक व्याख्यानो (Formal lectures) अथवा अनुदेशों (Instructions) के रूप में दिया जा सकता है। जिस प्रकार कि कक्षाओं में छात्रों को शिक्षा दी जाती है उसी प्रकार लोक-कर्मचारियों को उस कार्य का प्रशिक्षण दिया जा सकता है जो कि उन्हें करना होगा। प्रशिक्षण की अन्य विधि यह है कि 'पत्र-व्यवहार' (Communications) के द्वारा कर्मचारियों को कार्य की प्रकृति तथा उस विभाग के नियमों एवं विनियमों (Rules and regulations) से अवगत कराया जाए जिसमें कि उन्हें काम करना है। विभाग अपने कर्मचारियों को उनके कर्तव्यों एवं दायित्वों के बारे में तथा सामान्य आचार-संहिता (General code of conduct), निबन्धों और विशेषाधिकारों के बारे में सूचनाएँ प्रसारित कर सकता है। लोक-कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने की अन्य रीति है सम्मेलन (Conference) अथवा वर्गीय वादविवादों (Group discussions) की। सम्मेलन की रीति में, प्रशिक्षणाधियों को शिक्षकों द्वारा किसी भी प्रकार के औपचारिक व्याख्यान नहीं दिये जाते बल्कि विभिन्न मामलों पर वे स्वयं ही वाद-विवाद करते हैं, एक दूसरे की टिप्पणियों की परस्पर तुलना करते हैं और अपना निजी विचार या दृष्टिकोण आगे रखते हैं।

इस प्रकार, प्रशिक्षण वाद-विवाद (Discussion), सम्मेलन अथवा औपचारिक व्याख्यानो की अनेक विधियों द्वारा दिया जा सकता है। प्रशिक्षण देने के

लिये किसी भी रीति का उपयोग किया जा सकता है परन्तु एक बात निश्चित है कि प्रशिक्षण प्रबन्ध वर्ग के व्यक्तियों का एक कार्य है और प्रशिक्षण देना किसी भी ऐसे व्यक्ति का, जिसे कि अन्य लोगों के पर्यवेक्षण (Supervision) का भार सौंपा गया हो, एक प्रमुख उत्तरदायित्व होना चाहिये। अतः प्रशिक्षण सुव्यवस्थित तथा सुनियोजित होना चाहिये। यदि प्रशिक्षण व्याख्यानो द्वारा दिया जाए तो शिक्षक प्रशिक्षणार्थियों से ऊँची पद स्थिति के होने चाहिए। यदि प्रशिक्षण देने वाला अधिकारी एक योग्य तथा व्यावहारिक आदमी है और विभागाध्यक्ष (Head of the Department) तथा अपने स्थापना अधिकारी (Establishment Officer) का उसको समर्थन प्राप्त है तो वह अपने कर्तव्यों का नुसार रूप से पालन कर सकेगा। इसके विपरीत, यदि प्रशिक्षण देने वाले के पद को स्थापना शाखा का एक ऐच्छिक पद समझा गया और एक ऐसे अधिकारी की उस पर नियुक्ति कर दी गई जो कि केवल सैद्धान्तिक है और जिसने आपको उस पर सेवा के लिए अच्छी प्रकार से उपयुक्त सिद्ध नहीं किया है तो यह माना जायेगा कि युद्ध प्रारम्भ होने से पहले ही पराजय हो गई।<sup>1</sup>

### संयुक्त राज्य अमेरिका में लोक-कर्मचारियों का प्रशिक्षण :

(Training of the Public Personnel in the United States of America)

जैसा कि ऊपर बतलाया जा चुका है, सरकारी कर्मचारियों द्वारा सर्वश्रेष्ठ स्तरों तक पहुँचने में असफल रहने का एक प्रमुख कारण यह है कि सिविल सेवा के लिये तथा सिविल सेवा में उनको पर्याप्त प्रशिक्षण नहीं मिलता। संयुक्त राज्य अमेरिका में, कालिज तथा विश्वविद्यालय युवा व्यक्तियों की सरकारी सेवा में प्रवेश की तैयारी का प्रशिक्षण देते हैं। पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण विश्वविद्यालय काल में ही प्रारम्भ हो जाता है। संयुक्त राज्य में सिविल सेवा में भर्ती होने का इच्छुक व्यक्ति राजनीति विज्ञान तथा लोक-प्रशासन में एक उच्च डिग्री प्राप्त करने के लिए विश्व-विद्यालय (University) में स्नातकोत्तर अध्ययन (Post-graduate study) पर एक, दो अथवा यहाँ तक कि तीन वर्ष तक का समय अतिरिक्त व्यय करता है। कुछ विश्वविद्यालयों में अधिक उच्च स्तर की प्रशासनिक शिक्षा दी जाती है। ये विश्वविद्यालय लोक प्रशासन में डाक्टर की डिग्री प्रदान करते हैं। संयुक्त राज्य में विश्वविद्यालय तकनीकी पाठ्यक्रमों के प्रमाण-पत्र देते हैं तथा सेवा-कालीन प्रशिक्षण भी देते हैं। कुछ विश्वविद्यालय नगर-नियोजन (Town planning), बजट निर्माण, सार्वजनिक स्वास्थ्य, पुलिस तथा अग्नि सेवा प्रशासन आदि विषयों में प्रशिक्षण देते

<sup>1</sup> Also refer to Dr E N Gladden *The Civil Service Its Problems and Future* Chapter VI Training, pp 71-86, Frank Dunnill, *The Civil Service, Some Human Aspects*, Chapter III 'Conditioning' pp 47-68, Simon and others *Public Administration*, pp 366-380, Committee on the Training of Civil Servants, 1944 (Great Britain)

है। सरकारी सेवाओं में कुछ विशिष्ट कार्यों को सम्पन्न करने का ज्ञान प्रदान करने के लिए प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण (Post entry training) दिया जाता है क्योंकि उन सेवाओं में मितव्ययता तथा कार्य-कुशलता बनाये रखने के लिए ऐसा प्रशिक्षण अत्यन्त आवश्यक होता है। अतः कर्मचारियों के लिये बहुमूल्य एवं मार्ग-दर्शन व्याख्यानो का आयोजन किया जाता है। ब्रूकिंग्स संस्था (Brooking Institution) जोकि सन् १९३७ में वाशिंगटन में स्थापित की गई थी, सघीय सेवा के कर्मचारियों के प्रशिक्षण में बहुत सहायता देती है। यह संस्था केवल प्रशासकीय कार्य-विधियों (Procedures) की शिक्षा मात्र ही नहीं देती बल्कि इससे भी आगे बढ़कर यह कर्मचारियों में ऐसी दूरदर्शिता तथा विवेक-शक्ति का विकास करती है जोकि व्यापक निर्णयों तथा विस्तृत कार्यवाहियों की दृष्टि से आवश्यक होती है। ऐसे अध्ययनों की व्यवस्था “वाशिंगटन से बाहर की जाती है और इनमें भाग लेने वाले व्यक्ति एक साथ रहते तथा एक साथ कार्य करते हैं।” इस प्रकार संयुक्तराज्य अमेरिका में विश्वविद्यालय लोक कर्मचारियों के प्रशिक्षण के क्षेत्र में एक बड़ा महत्वपूर्ण तथा मार्गदर्शक कार्य सम्पन्न कर रहे हैं।<sup>1</sup>

### यूनाइटेड किंगडम (United Kingdom)

मुख्य रूप से कहा जाए तो ब्रिटेन में लोक कर्मचारी-वर्ग प्रशिक्षण के लिए ब्रिटिश राजकोष (British Treasury) ही उत्तरदायी है। सन् १९४४ की अशेटन समिति (जिसका कि ऊपर उल्लेख किया जा चुका है) के प्रतिवेदन के पश्चात् राजकोष ने प्रशिक्षण की एक योजना का निर्माण किया। इसके संचालन के लिए एक शिक्षा तथा प्रशिक्षण निर्देशक (Director of Education and Training) नियुक्त किया जाता है। प्रत्येक विभाग (Department) में प्रशिक्षण अधिकारी नियुक्त किये जाते हैं जोकि व्हाइटले परिषदों (Whitley councils) के सहयोग से इस योजना का संचालन करते हैं। नव प्रविष्टों (Entrants) को विभाग के स्थान, उसकी सेवा के सम्बन्धों तथा समाज के लिए उसकी उपादेयता के बारे में परिचय कराया जाता है। उनको नीतिशास्त्र (Ethics) तथा सेवा के आचार व्यवहार सम्बन्धी नियमों की शिक्षा दी जाती है। इसके पश्चात् कार्य अथवा पद का वास्तविक प्रशिक्षण दिया जाता है। कार्यालय समय के बाहर व्यावसायिक (Vocational) तथा सामान्य ज्ञान की शिक्षा को प्रोत्साहन दिया जाता है। अनेक नव प्रविष्ट व्यक्ति स्वयं अपने अनुभव में प्रयोगात्मक रूप में अपने कार्य का ज्ञान प्राप्त करते हैं। वरिष्ठ स्तर (Senior level) के पदाधिकारियों के प्रशिक्षण के लिए एक प्रशासकीय स्टाफ

1 Also refer to W B Graves, *Public Administration in a Democratic Society* (1950) p 7-24 W E Mosher and J D Kingsley, *Public Personnel Administration* (1941) Ed., L D White *Introduction to the Study of Public Administration* (1948 ed.) Chs XXII-XXXI and Cluadius O Johnson, *American Government*, New York 1923 Chapter XVI

कालिज है। यह कालिज सिंडीकेट प्रणाली का उपयोग करता है जिमके अनुसार कि छात्र एक जाँच समिति (Committee of Enquiry) की विधि द्वारा अपने लिए विषय की खोज करते हैं। 'इम कालिज मे उद्योग तथा बैंकिंग के उच्च प्रशिक्षण पर ह्वाइट हाल की अपेक्षा बहुत अधिक प्रभाव डाला है।' लन्दन विश्व विद्यालय लोक-प्रशासन मे डिप्लोमा प्रदान करके तथा ब्रामशिल (Bramshill) का पुलिस कॉलिज, पुलिस अधिकारियों को प्रशिक्षण देकर, कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण की पर्याप्त सुविधाएँ प्रदान करते है। इस सब प्रशिक्षण का उद्देश्य "विभाग के कार्य मे अधिक परिशुद्धता उत्पन्न करना, अधिकारियों को परिवर्तनीय आवश्यकताओं के अनुरूप बनाना और नैतिक कार्य का अभ्यासी बनने से रोकना, विघेपकर यान्त्रिक कार्यपद्धति के प्रभाव को रोकना, उनको अधिक महत्वपूर्ण भावी उत्तरदायित्वो के लिए तैयार करना तथा कर्मचारी-वर्ग के मनोबल (Morale) को पुष्ट करना है।"<sup>1</sup>

## भारत मे लोक कर्मचारी-वर्ग का प्रशिक्षण

(Training of the Public Personnel in India) -

भारत मे मान्यता प्राप्त विद्यालयो के स्नातक (Graduates) अखिल भारतीय सेवाओं के लिए—उदाहरणार्थ, भारतीय प्रशासन सेवा (I A S), भारतीय पुलिस सेवा (I P S) और केन्द्रीय सरकार की अन्य सेवाओं जैसे कि लेखा-परीक्षण सेवा (Audit), आय-कर (Income-Tax) तथा रेलवे सेवा के लिए—प्रतियोगिता कर सकते हैं। प्रत्याशियों (Candidates) की सामान्य बौद्धिक क्षमता की जाच करने के लिए सघीय-लोक सेवा आयोग (U P S C) भर्ती-परीक्षा की व्यवस्था करता है। यह परीक्षा इतिहास, अर्थशास्त्र, राजनीतिक विज्ञान, विधि (Law), गणित तथा रसायनशास्त्र (Chemistry) जैसे विषयों मे ली जाती है। इन विषयों का उस कार्य से कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं होता जोकि प्रत्याशियों को सरकारी सेवा मे नियुक्ति के पश्चात् करना पड़ता है। अतः प्रत्याशियों के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था करनी होती है जिससे कि वे अपने कार्य के सम्बन्ध मे आवश्यक ज्ञान तथा ऐसी प्रवीणता प्राप्त करने मे समर्थ हो मके जिमके बिना वे सेवा मे कोई भी प्रभावशाली कार्य सम्पन्न नहीं कर सकते। अब हम भारत सरकार की विभिन्न सेवाओं के प्रशिक्षण-कार्य-क्रम का अध्ययन करेंगे।

(१) भारतीय प्रशासन सेवाओं के लिए प्रशिक्षण (Training for Indian Administrative Services)—मार्च सन् १९४७ मे दिल्ली मे भारतीय प्रशासन सेवा के परीक्षाधीनो (I A S Probationers) के लिए एक प्रशिक्षण संस्था की स्थापना की गई थी। अब इसको समाप्त कर दिया गया है और इसका स्थान प्रशासन की राष्ट्रीय अकादमी (National Academy of Administration) ने

1 Herman Finer, Governments of greater European Powers, P 208  
Also refer to Public Service Training in the Past Decade, F J Tickner, Public Administration vol XXXIV p p 27-38

ले लिया है। भा० प्र० मे० (I A S) के परीक्षाधीनो को एक वर्ष के लिए दिल्ली की प्रशिक्षण सस्था में भेज दिया जाता था। इसके पाठ्यक्रम में ये विषय सम्मिलित थे भारत का संविधान तथा पंचवर्षीय योजनाएँ, देश की दण्ड-विधि (Criminal law) अर्थात् भारतीय दण्ड संहिता (Indian Penal Code), दण्ड प्रक्रिया संहिता (Criminal Procedure Code) तथा भारतीय साक्ष्य अधिनियम (Indian Evidence Act), भारतीय इतिहास व इसके सामाजिक एवं राजनीतिक पहलू, अर्थशास्त्र के सामान्य सिद्धान्त, लोक प्रशासन व सरकारी सस्थाओं का संगठन, हिन्दी और एक प्रादेशिक भाषा। प्रत्याशियों को इन विषयों में एक परीक्षा पास करनी पड़ती थी जिसकी व्यवस्था सघीय लोक-सेवा आयोग द्वारा की जाती थी। यदि वे इस परीक्षा को उत्तीर्ण कर लेते थे तो सेवा में उनका स्थिरीकरण (Confirmation) कर दिया जाता था। भा० प्र० सेवा प्रशिक्षण सस्था में प्रशिक्षण की इस एक वर्ष की अवधि के बीच प्रत्याशियों को देश के विभिन्न भागों का भ्रमण करने के लिये भेजा जाता था जिससे कि वे देश की समस्याओं को समस्त रूप में (As a whole) समझ सकें। परन्तु यह एक वर्ष का प्रशिक्षण प्रत्याशियों को कलक्टर जैसे पद अथवा ऐसे ही अन्य किसी उच्च पद के लिए उपयुक्त बनाने की दृष्टि से अपर्याप्त है। भा० प्र० सेवा का एक पदाधिकारी सेवा के छहवें वर्ष में कलक्टर के पद का कार्य-भार सभालने के योग्य हो जाता है। उसे एक वर्ष या उससे अधिक तक अतिरिक्त 'काम पर प्रशिक्षण' (On the job training) दिया जाता है। उसे जिला कार्यालयों से सलग्न कर दिया जाता है जिससे कि वह अनुभव प्राप्त कर सके। उसको और अनुभव प्रदान करने के लिए, प्रारम्भिक अवस्थाओं में उसका विभिन्न जिलों में स्थानान्तरण किया जाता है। उसे लगभग अठारह माह के लिये अपर सचिव (Under-secretary) का कार्य करने के लिये सचिवालय (Secretariat) में भी भेजा जाता है। यह सब प्रशिक्षण इसलिये दिया जाता है जिससे भा० प्र० सेवा के पदाधिकारी जिले में अथवा किसी सरकारी विभाग में कोई भी उत्तरदायित्व का पद सभालने के योग्य हो जायें। मुख्य जोर 'काम पर प्रशिक्षण' पर दिया जाता है, यद्यपि इसके अनुपूरक के रूप में भा० प्र० सेवा प्रशिक्षण सस्था में एक वर्ष का औपचारिक प्रशिक्षण दिया जाता है।

(२) भारतीय विदेश सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for the Indian Foreign Service)—इस सेवा के प्रत्याशियों की प्रशिक्षणावधि तीन वर्ष की होती है। इस अवधि में प्रत्याशी एक जिले से सलग्न कर दिये जाते हैं जहाँ कि वे प्रयोगात्मक कार्य के बारे में शिक्षा प्राप्त करते हैं। इसके पश्चात् सचिवालय प्रशिक्षण (Secretariat training) दिया जाता है।

इस सेवा के प्रशिक्षण कार्यक्रम में भाषाओं (हिन्दी तथा एक विदेशी भाषा) के तथा उन विषयों के अध्ययन पर जोर दिया जाता है जिनका ज्ञान इस सेवा के

एक पदाधिकारी के लिये आवश्यक होता है जैसे कि अन्तर्राष्ट्रीय विधि (International law) राजनय (Diplomacy) तथा भूगोल आदि विषयों की शिक्षा। इनको सस्थागत प्रशिक्षण (Institutional training) भा० प्र० मेवा के परिवीक्षाधीनों (I A S Probationers) के साथ ही दिया जाता है।

(३) भारतीय पुलिस सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for the Indian Police Service)—भारतीय पुलिस सेवा के लिए, मितम्बर १९४८ में माऊन्ट ब्रावू में एक केन्द्रीय पुलिस प्रशिक्षण कालिज (Central Police Training College) की स्थापना की गई थी। इस सेवा के प्रत्यागियों के लिये अध्ययन के विषय हैं—दण्ड विधि, दण्ड प्रक्रिया, भारतीय साध्य अधिनियम, भारतीय सविधान आदि, परन्तु विशेष जोर शारीरिक प्रशिक्षण (Drill) तथा अस्त्र-शस्त्र चलाने के प्रशिक्षण पर दिया जाता है। अस्त्र-शस्त्र चलाने के प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिए उन्हें सैनिक इकाइयों (Military Units) में भी भेजा जाता है। एक वर्ष के प्रशिक्षण के पश्चात् उन्हें जिलों में भेजा जाता है और वहाँ के 'काम पर प्रशिक्षण' प्राप्त करते हैं। प्रशिक्षणार्थी वरिष्ठ जिला पुलिस अधिकारियों के मार्ग-दर्शन में अनेक अधीनस्थ अधिकारियों का कार्य करके अपने काम की शिक्षा प्राप्त करता है। लगभग एक वर्ष तक इस प्रकार का प्रशिक्षण प्राप्त करने के उपरान्त, एक भा० प्र० मेवा से अधिकारी को सहायक पुलिस अधीक्षक (Assistant Superintendent of Police) के रूप में नियुक्त कर दिया जाता है।

भारत सरकार ने भारतीय पुलिस सेवा के परिवीक्षाधीनों के सस्थागत प्रशिक्षण के पाठ्यक्रम में संशोधन किया है। इसके अनुसार सिन्डीकेट कार्य तथा वर्गीय वाद-विवादों (Group discussions) पर अधिक जोर दिया गया है तथा पाठ्यक्रम में कुछ ऐसे विषयों की शिक्षा को सम्मिलित किया गया है जैसे कि अपराध (Crime) तथा डम सम्बन्ध में कार्य करने का ढंग, अपराधी (Criminals), अपराधियों के गिरोह, तथा अपराधिक मनोविज्ञान (Criminals Psychology), पुलिस तथा लोक-प्रशासन आदि। पाठ्यक्रम की नई विशेषता है निम्न कार्यों का प्रयोगात्मक प्रशिक्षण (Practical training) भीड़ को तितर-बितर करना, यातायात का नियमन करना, भ्रष्टाचार को रोकना, अग्निसेवा, मकटकालीन सहायता, नागरिक प्रतिरक्षा परिवीक्षा तथा मुक्त किये गये बन्दिनों (कैदियों) की वाद की देखभाल।

(४) भारतीय-लेखा-परीक्षण तथा लेखा सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for the Indian Audit and Accounts Service)—भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा सेवा में भर्ती होने वाले अधिकारियों को 'विभागीय प्रशिक्षण स्कूल' शिमला में एक वर्ष का प्रशिक्षण दिया जाता है। परिवीक्षाधीनों को यह प्रशिक्षण केवल उन्हीं विषयों में दिया जाता है जिनका उनके काम से प्रत्यक्ष सम्बन्ध होता है। इसके पाठ्यक्रम में ये विषय सम्मिलित किये जाते हैं लेखा-परीक्षण

(Audit), लेखाकन (Accounts), दण्ड तथा स्थानीय विधियाँ, भारतीय सविधान, मसदीय वित्तीय नियन्त्रण, वाणिज्यिक बहीखाता (Commercial book-keeping), लेखा सहितायें (Account codes), आधार-भूत नियम (Fundamental rules), प्रादेशिक भाषा आदि। प्रशिक्षण-काल में, प्रशिक्षणार्थी (Trainee) को कार्य का प्रयोगात्मक प्रशिक्षण देने के लिये अनेक लेखा-कार्यालयों तथा जिला राजकोषों से सलग्न कर दिया जाता है। इस प्रशिक्षण का उद्देश्य प्रत्याशी को लेखाकन तथा लेखा-परीक्षण पद्धति की समस्याओं तथा कार्यविधियों से पूर्ण परिचित करना है। इस सेवा के प्रत्याशी (Candidates) को उन विषयों में सुनियोजित एवं व्यवस्थित प्रशिक्षण दिया जाता है जोकि उसके भावी कर्तव्यों की दृष्टि से अत्यावश्यक होता है। उसे काम पर 'प्रशिक्षण' भी दिया जाती है। स्कूल से उत्तीर्ण होने के पश्चात् उसकी सहायक लेखा अधिकार (Assistant Accounts Officer) के पद पर नियुक्ति कर दी जाती है।

(५) आय-कर सेवा के परिवीक्षाधीन (Income-tax probationers) को कलकत्ता के प्रशिक्षण स्कूल में १८ मास का प्रशिक्षण दिया जाता है। रेलवे बोर्ड बडौदा में एक स्टाफ कॉलिज का संचालन करता है। यह यातायात, परिवहन व वाणिज्यिक विभाग में तथा रेलवे लेखा सेवा (Railway Accounts Service) में भर्ती होने वाले अधिकारियों को प्रशिक्षण देता है। इन स्कूलों में प्रशिक्षण के सभी विषय एक दम प्रयोगात्मक होते हैं और उनका इन अधिकारियों के कार्य से प्रत्यक्ष सम्बन्ध होता है। उन्हें उनके ऐसे भावी तकनीकी एवं प्रवीण कार्यों का प्रशिक्षण दिया जाता है जो कि उनके लिये नवीन होते हैं।

(६) केन्द्रीय सचिवालय सेवा (Central Secretariat Service)—इस सेवा में भर्ती होने वाले प्रत्याशियों को सचिवालय प्रशिक्षण स्कूल में प्रशिक्षण दी जाती है। इस प्रशिक्षण संस्था की स्थापना मई १९४८ में नई दिल्ली में हुई थी। प्रशिक्षणार्थियों को सगठन तथा प्रणालियों (O and M), कार्यालय को कार्यविधियों, वित्तीय नियमों का विनियमों आदि में प्रशिक्षण दिया जाता है। सस्थागत प्रशिक्षण अधिकारियों के कार्य के सम्बन्धित होता है। प्रशिक्षण पूरा करने के उपरान्त, इससे पूर्व कि प्रत्याशियों को अनुभाग अधिकारी (Section officers) बनाया जाए, उन्हें कुछ समय के लिए सहायकों (Assistants) के रूप में कार्य करना होता है। वस्तु-स्थिति यह है कि जोर अधिकतर उस प्रयोगात्मक कार्य पर दिया जाता है जो कि अधिकारी को भविष्य में कार्यालय में करना होता है।

भारत में विभिन्न सेवाओं के व्यक्तियों को केन्द्रीय संस्थाओं में प्रशिक्षण दिया जाता है। उनको विधियों (Laws), नियमों (Rules) विनियमों (Regulations), कार्यविधियों (Procedures) तथा मारपुस्तिकाओं (Manuals) से सम्बन्धित औपचारिक शिक्षा दी जाती है। परन्तु यह अनुभव किया जाता है कि सस्थागत प्रशिक्षण पर्याप्त नहीं है, अतः प्रशिक्षण का एक अन्य अंग है 'काम पर

प्रशिक्षण' (On the job training)। नये भर्ती किये गये अधिकारियों के लिए 'काम पर प्रयोगात्मक प्रशिक्षण' अत्यन्त आवश्यक है।

भारतीय प्रशासन सेवा के परिवीक्षाधीनो की वर्तमान प्रशिक्षण व्यवस्थाओं की कुछ आलोचना भी की जाती है। यह कहा जाता है कि मैदान्तिक तथा कक्षा में पढाये जाने वाले विषयो पर अधिक जोर दिया गया है। भा० प्र० सेवा के एक परिवीक्षाधीन (Probationer) को प्रशिक्षण सस्था में पर्याप्त प्रयोगात्मक प्रशिक्षण नहीं दिया जाता। अध्ययनात्मक पर्यटनो (Study tours) पर तथा न्यायालयों जिलो, परगनो, तहसीलो के प्रधान कार्यालयो के निरीक्षणो अथवा भ्रमणो (Visits) पर अधिक जोर दिया जाना चाहिये।

वर्तमान प्रशिक्षण व्यवस्था का एक अन्य दोष यह है कि पृथक्-पृथक् व्यक्तियों की उन न्यूनताओं को दूर करने का बहुत कम प्रयत्न किया जाता है जो उनके द्वारा विश्वविद्यालयों में कुछ विषयो (Subjects) के न पढने के कारण उत्पन्न होती है। सामाजिक विद्वान (Social science) के एक स्नातक (Graduate) को भौतिक विज्ञानो (Physical science) के बारे में कुछ ज्ञान नहीं होता। विज्ञान तथा शिल्पकला के इस युग में यह एक बड़ा भारी दोष है। शुद्ध विज्ञान (Pure-science) का एक स्नातक राजनीति विज्ञान, अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, मनोविज्ञान आदि के मूलभूत सिद्धान्तों के बारे में कुछ नहीं जानता। परन्तु इस युग में कोई भी प्रशासक इन विषयो के समुचित ज्ञान बिना अपने कार्यों को कुशलता के साथ सम्पन्न नहीं कर सकता। जब सिविल सेवक को 'व्यावहारिक जीवन में सामाजिक वैज्ञानिक' की मज्ञा दी जाती है। शिल्पकला विज्ञान (Technology) के इस युग की मांगों का महान् सामाजिक उत्कर्ष की आवश्यकताओं के साथ ताल-मेल बिठाना पड़ता है। अतः पाठ्यक्रम का विस्तार किया जाना चाहिए, प्रशिक्षण की अवधि बढ़ायी जानी चाहिए, और भा० प्र० सेवा के युवा परिवीक्षाधीनो को इस विस्तृत पाठ्यक्रम के विषयो का यथेष्ट ज्ञान कराया जाना चाहिए। प्रत्याशियों के दृष्टिकोण एवं ज्ञान को व्यापक बनाने के लिये इस प्रकार का प्रशिक्षण अत्यन्त आवश्यक है। इसके अतिरिक्त भारत में युवक अपनी स्नातकीय परीक्षा में जिन विषयो को लेते हैं उनके अतिरिक्त अन्य विषयो का स्थूल ज्ञान तक प्राप्त करने का कोई प्रयत्न नहीं करते। अतः भा० प्र० सेवा की प्रशिक्षणशालाओं में जो प्रशिक्षण दिया जाए उसमें भौतिक तथा सामाजिक, दोनों विज्ञानों का समावेश होना चाहिए जिससे कि प्रशिक्षार्थियों की पहली कमियां दूर की जा सकें और उनके ज्ञान के क्षेत्र का विस्तार किया जा सके। प्रशिक्षण सस्थाओं में दी जाने वाली प्रशिक्षा से प्रशिक्षणार्थियों का मानसिक दृष्टिकोण पुनर्व्यवस्थित होना चाहिये अन्यथा तो विश्वविद्यालय के एक युवा स्नातक, जिसने कि अपना अध्ययन अभी ही समाप्त किया हो, तथा एक भा० प्र० सेवा (I A S) के

अधिकारी के बीच, जोकि वडे प्रशासकीय उत्तरदायित्वो का भार अपने कंधो पर उठाने जा रहा है, कोई अन्तर ही नहीं रह जायेगा ।

जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है प्रत्याशी को एक तो प्रशिक्षण तब दिया जाता है जबकि वह सरकारी सेवा मे प्रवेश करता है । यह प्रशिक्षण उसको ऐसे ज्ञान से सुसज्जित करता है जो उस पद के कर्तव्यो को सम्पन्न करने की दृष्टि से आवश्यक होता है जिस पर कि उसकी नियुक्ति की जाती है । इसके पश्चात् भी समय-समय पर उसको प्रशिक्षण दिया जाता है । इस प्रशिक्षण का उद्देश्य उसके ज्ञान को फिर से तरो-ताजा करना, उसको नये-नये विकासो के सम्पर्क मे लाना तथा उसके मस्तिष्क को सक्रिय (Active) रखना है । इस प्रवेशोत्तर (Post-entry) प्रशिक्षण के लिए पर्याप्त व्यवस्थाए की जानी चाहिए । पदाधिकारियो के लिए समय-समय पर नवीनीकरण पाठ्यक्रमो (Refresher courses) की व्यवस्था की जानी चाहिए जिससे कि वे प्रशासन तथा आयोजन (Planning) की नवीनतम विधियो एव तकनीको से परिचित हो सकें ।

### भारत मे प्रशिक्षण कार्यक्रम मे कुछ नवीन परिवर्तन<sup>1</sup> (Recent Developments in Training Programme in India)

अगस्त १९५९ मे दिल्ली के मेटकॉफ हाउस मे स्थित आई० ए० एस० प्रशिक्षण विद्यालय को उन्मूलित कर दिया गया तथा मसूरी मे प्रशासन की एक राष्ट्रीय अकादमी (National Academy Administration) की स्थापना की गई जिसका उद्देश्य निम्न प्रकार के प्रशिक्षण संचालित करना निश्चित किया गया

(अ) अखिल भारतीय तथा प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओ के लिए पाँच महीने का एक समान आधारभूत पाठ्यक्रम',

(ब) आई० ए० एस० के प्रत्यक्ष रूप से भर्ती किये गये प्रशिक्षणार्थियो के लिए सात महीने का "व्यावसायिक प्रशिक्षण" (Professional Training),

(स) तीन-तीन महीने की अवधि के दो "रिफ्रेशर रिओरिएण्टेशन कोर्स" उन प्रत्यक्ष रूप से भर्ती किये गये आई० ए० एस० अधिकारियो के लिए जिन्हें ६ से १० साल का सेवा-अनुभव हो तो उन आई० ए० एस० अधिकारियो के लिए जिन्हें राज्यीय सेवाओ (State services) से उन्नत (Promote) किया गया हो, तथा

(द) वरिष्ठ (Senior) अधिकारियो के लिए अल्पावधि के कोर्स, विचार-गोष्ठियाँ (Seminars) तथा सम्मेलन ।

अखिल भारतीय तथा प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओ (गैर-प्राविधिक (Non-technical)), जैने पोस्टल सेवा, इन्कम टैक्स सेवा, ऑडिट एण्ड एकाउन्ट्स

1 For National Academy of Administration also refer to The Indian Journal of Public Administration, New Delhi, Vol V No 4, October—December, 1959 and Vol VI No 1, January—March, 1960

मेवा, कस्टम्स सेवा, एक्माडम सेवा, डिफेन्स तथा रेलवे सेवाओं के लिए एक समान आधारभूत पाठ्यक्रम द्वारा प्रशिक्षण का उद्देश्य उपरोक्त विभिन्न सेवाओं के नवीन सदस्यों में यह भावना पैदा करना है कि वे अन्तिम रूप से एक ही गार्वजनिक सेवा के सदस्य हैं तथा उनमें एक व्यापक, समान दृष्टिकोण को जन्म देना है। इस कोर्स के फलस्वरूप अकादमी छोड़ने के बाद भी प्रशिक्षणार्थियों में पारस्परिक सद्भावना बनी रहती है। इस कोर्स में प्रशिक्षणार्थियों को राज्य के सामाजिक तथा राजनीतिक दर्शन एवं विकासोन्मुख प्रशासन की समस्याओं से अवगत कराया जाता है। इस प्रशिक्षण की पृष्ठभूमि में यह विचार काम कर रहा है कि भारत की सभी उच्च सिविल सेवाओं के सदस्यों को उस सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक ढाँचे से परिचित होना चाहिए जिसके दायरे में उन्हें काम करना है।

पाँच मास की अवधि के इस आधारभूत पाठ्यक्रम में प्रशिक्षण प्राप्त करने के बाद आई० ए० एस० को छोड़कर बाकी सभी सेवाओं के सदस्य अपनी-अपनी सेवा के प्रशिक्षण विद्यालयों में जाते हैं। आई० ए० एस० के प्रशिक्षणार्थी अकादमी में सात महीने और रहकर अपने प्रशिक्षण का “व्यावसायिक” भाग खत्म करते हैं। इस अवधि में वे लोक-प्रशासन, जिला प्रशासन तथा फौजदारी कानून इत्यादि का विस्तृत अध्ययन करते हैं। इन प्रशिक्षणार्थियों को ३-४ सप्ताह के लिए सैनिक केन्द्रीय घुड़-मवारी तथा शस्त्रास्त्र प्रयोग की साधारण ट्रेनिंग भी दी जाती है।

मधीय लोक सेवा आयोग (U P S C) इन प्रशिक्षणार्थियों की एक अन्तिम परीक्षा लेता है। यह परीक्षा प्रशिक्षणार्थियों के अकादमी-प्रवास के अन्तिम दिनों में ली जाती है। प्रशिक्षणार्थी का अन्तिम स्थान प्रतियोगी परीक्षा के फल, अकादमी में उसके कार्य तथा अन्तिम परीक्षा के फल के आधार पर निश्चित किया जाता है। आई० ए० एस० प्रशिक्षणार्थियों की “प्रोवेनन” अवधि दो वर्ष होती है। अपने राज्य में एक वर्ष काम कर चुकने तथा इसी प्रकार अन्य व्यावहारिक कार्यों में उसकी योग्यता परखने के बाद उसकी नियुक्ति ‘पक्की’ (Confirmed) की जाती है।

एक आई० ए० एस० प्रशिक्षणार्थी को १० में २० मान का ‘काम-पर’ (On-the-Job) प्रशिक्षण दिया जाता है। इस प्रशिक्षण में निम्न विशेषताएँ सम्मिलित होती हैं

- (अ) राज्य के मन्त्रिवालय में एक अल्पावधि के लिए कार्य,
- (ब) कलक्टरों के दफ्तर में कार्य,
- (स) कोष (Treasury) तथा लेखों (Accounts) सम्बन्धी कार्य,
- (द) ‘सेटिलमेण्ट’ तथा भूमि सम्बन्धी कागजात की जानकारी,
- (ड) पुलिस स्टेशनों का निरीक्षण तथा पुलिस कार्यालयों में कार्य,
- (ढ) कृषि, सहकारिता, पंचायती राज, सामुदायिक विकास, राष्ट्रीय विस्तार, मेवा तथा सिंचाई जैसे विकास सम्बन्धी विभागों में कार्य।

(क) किसी सब-डिविजनल कार्यालय में कार्य , तथा

(ख) न्यायाधिकारी का तथा इसी प्रकार का अन्य न्यायिक कार्य ।

व्यावहारिक प्रशिक्षण पूरा करने के बाद प्रशिक्षणार्थी की राज्य, जिला या सब-डिविजन स्तर पर कई छोटे-छोटे पदों पर नियुक्ति की जाती है । लम्बे अनुभव के बाद उसे किसी जिले का स्वतन्त्र नियन्त्रण सौंपा जाता है । इन प्रशिक्षणार्थियों के प्रशिक्षण कार्यक्रम का विवरण नीचे प्रस्तुत है ।

### प्रशासन की राष्ट्रीय अकादमी में तथा तदोपरान्त (At the National Academy of Administration and After)

(अ) आधारभूत पाठ्यक्रम (Foundational Course) — ५ मास ।

(ब) सैनिक प्रशिक्षण (Army Attachment) — १ मास ।

(स) सैनिक प्रशिक्षण (Cross country visits or Bharat Darshan) — १½ मास ।

(द) दिल्ली यात्रा (महत्वपूर्ण व्यक्तियों से भेंट के लिए) तथा केन्द्रीय पुलिस प्रशिक्षण महाविद्यालय की यात्रा — १५ दिवस ।

(ड) अकादमी में अध्ययन — ४ मास ।

(ढ) व्यावहारिक प्रशिक्षण — १८ मास ।

(क) किसी सब-डिविजन का कार्यभार — १८-२४ मास ।

(ख) राज्य सरकार का अवसर सचिव तथा किसी विभागाध्यक्ष का सहायक (Under Secretary to the State Government and deputy to a head of Department) — १८-२४ मास ।

(ग) किसी जिले का कार्यभार—सेवा के छठे वर्ष के अन्तिम दिनों में या सातवें वर्ष के प्रारम्भ में ।

आई० ए० एस० के प्रशिक्षणार्थियों के राज्यों में प्रशिक्षण कार्यक्रम में श्री बी० टी० कृष्णमाचारी ने निम्न परिवर्तन करने के सुझाव दिये हैं ।

(अ) प्रशिक्षण की अवधि १८ मास निश्चित कर दी जानी चाहिए जिससे सब विषय पूरे किये जा सकें ।

(ब) कार्य की उन शाखाओं (अ) जिनके विषय में ज्ञान सम्बन्धित पदों पर रहकर तथा वास्तविक रूप में कार्य करके प्राप्त किया जा सकता है तथा (ब) जिनके विषय में ज्ञान वरिष्ठ अधिकारियों के साथ रहकर प्राप्त किया जा सकता है, में स्पष्ट भिन्नता की जानी चाहिए । इन भिन्न कार्य-शाखाओं का पूर्ण ज्ञान प्राप्त करने के लिए प्रशिक्षणार्थी को पर्याप्त समय तक सम्बन्धित कार्यालयों में रहने देना चाहिए । दूसरे प्रकार के कार्य का ज्ञान वरिष्ठ अधिकारियों की देख-रेख में तथा उनके साथ कार्य करके सरलता में प्राप्त किया जा सकता है ।

(स) आई० ए० एस० के प्रशिक्षणार्थियों को प्रशिक्षण के दौरान 'केस कार्य' (Case work) भी सम्पन्न करना चाहिए। इस प्रकार का कार्य करके प्रशिक्षणार्थी कानून, शान्ति व व्यवस्था विषयक समस्याओं से अच्छी प्रकार परिचित हो सकता है।

(द) विभागीय परीक्षाओं का ढांचा उचित रूप से परिवर्तित करना चाहिए— प्रशासन में हाल ही में हुए परिवर्तनों, विशेषकर मामुदायिक विकास आन्दोलन के विस्तार के प्रकाश में।

(इ) सावधानी से चुने हुए जिलाधीशों की देख-रेख में ही प्रशिक्षणार्थियों को व्यावहारिक प्रशिक्षण देना चाहिए तथा जिलाधीशों को उनके कार्य एवं उनकी सामान्य योग्यता के विषय में समय-समय पर गोपनीय प्रतिवेदन ऊपर भेजने चाहियें।<sup>1</sup>

---

1 V T Krishnamachari *Report on Indian and State Administration*, Government of India, Planning Commission, New Delhi, August, 1962, pages 17—18 Also refer to Leo M Snowiss 'The Education and Role of the Superior Civil Service in India' *The Indian Journal of Public Administration*, New Delhi, January—March, 1961, Vol VII, No 1, pages 6—25, A. J Platt *Some Problems of Training in the British Civil Service*, I J P A, New Delhi, April—June, 1959, Vol V, No 2, pages 174—185, I J P A, New Delhi, October—December, 1959, Vol V, No 4, pages 447—48, Gopeshwar Nath, *The Secretarial Training School*, I J P A., New Delhi, April—June, 1961, Vol VII, No 2, pages 170—180, N K Bhojwani, *Training of Public Servants in a Developing Economy*, I J P A, New Delhi, October—December, 1961, Vol VII No 4, pages 447—473, O G Stahl, *op cit*, Chapter 14, *Staff Development and Training*, pages 335—380, Felix A Nigro, *op cit*, Chapters 7, 8, pages 226—293, Peter du Sautoy, *op cit*, Chapter 4, pages 45—54, E N. Gladden, *op cit*, Chapter, *Fitting the Official to the Job*, pages 83—95

## पदोन्नति (Promotion)

कोई भी सरकारी कार्मिक व्यवस्था (Public personnel system) उस समय तक कार्यकुशल नहीं रह सकती जब तक कि वह कर्मचारियों को अधिकाधिक ऊँचा उठने के यथेष्ट अवसर न प्रदान करे। कर्मचारियों को कुशल (Efficient) बनाये रखने के लिए कुछ प्रेरणाओं (Incentives) की आवश्यकता होती है और एक कर्मचारी के लिए सबसे बड़ी प्रेरणा एक पद से दूसरे उच्च पद पर उसकी पदोन्नति होना है। कर्मचारियों को तथा साथ ही साथ, सम्पूर्ण संगठन को कुशल बनाये रखने के लिये एक सामान्य पदोन्नति नीति का होना आवश्यक है।

### पदोन्नति का अर्थ व महत्व

(Meaning and Importance of Promotion) .

यह बात अच्छी प्रकार समझ लेनी चाहिए कि पदोन्नति से तात्पर्य कर्मचारी के वेतन की वार्षिक वृद्धि से नहीं है। प्रत्येक कर्मचारी मूल वेतन (Basic salary) पर नियुक्त किया जाता है, और जब तक कि वह अपने वेतन-क्रम (Pay scale) की सर्वोच्च सीमा पर नहीं पहुँच जाता जब तक उसे वार्षिक वेतनावृद्धि (Annual increment) मिलती रहती है। यह वार्षिक वेतन-वृद्धि या तो स्वयं चालित (Automatic) हो सकती है अथवा संप्रतिबन्ध (Conditional), परन्तु किसी भी दशा में इसे पदोन्नति नहीं कहा जा सकता। वास्तविक पदोन्नति से तात्पर्य है, उच्चतर पदक्रम (Higher grade) पर पहुँचना। 'कर्त्तव्यो तथा उत्तरदायित्वो मे परिवर्तन होना पदोन्नति प्रक्रिया का एक अनिवार्य लक्षण है।' पदोन्नति से तात्पर्य है एक निम्न श्रेणी से उच्च श्रेणी के पद पर उन्नति होना और उसके साथ ही साथ कर्त्तव्यो व उत्तरदायित्वो में भी परिवर्तन होना। यदि एक प्रवक्ता (Lecturer) को किसी कालिज में विभागाध्यक्ष (Head of the Department) नियुक्त किया जाता है तो इसे पदोन्नति कहा जायेगा क्योंकि एक प्रवक्ता उच्चतर श्रेणी के पद पर पहुँच गया और साथ ही साथ, उसके कर्त्तव्यो एवं उत्तरदायित्वो में भी परिवर्तन हो गया। यदि एक विभागाध्यक्ष को कालिज के प्रिंसिपल के पद पर नियुक्त किया जाय तो इसे पदोन्नति कहा जायेगा। जब एक कर्मचारी एक श्रेणी से दूसरी उच्चतर श्रेणी के पद पर पहुँचता है और साथ ही साथ उसके कर्त्तव्यो एवं उत्तरदायित्वो में भी परिवर्तन होता है तब इसे पदोन्नति कहा जाता है। जब एक कर्मचारी की

पदोन्नति होती है तो उसके परिणामस्वरूप उसके वेतन में भी वृद्धि होनी है। परन्तु केवल वेतन में वृद्धि होना ही पदोन्नति नहीं है। वेतन में वृद्धि होना तो पदोन्नति का एक महायक अंग है, पदोन्नति का वास्तविक अथवा मुख्य अंग (Real part) है कर्मचारी की पदस्थिति (Class status) जिसके कारण कि उसके कर्तव्यों व उत्तरदायित्वों में परिवर्तन होता है।

कर्मचारियों की कुशलता के लिए एक सुविकसित पदोन्नति नीति का होना अत्यन्त आवश्यक है। पदोन्नति एक ऐसी सतत प्रेरणा है जो कि कर्मचारी को सदा कार्य-कुशल बनाये रखती है। पदोन्नति की आशा व्यक्ति की अपने कार्य में रुचि बनाये रखने के लिए पर्याप्त है। पदोन्नति नीति के लाभ इस प्रकार हैं —

(१) यह कर्मचारी-वर्ग को कुशल बनाये रखती है।

(२) यह कुशल सेवा के लिये पुरस्कार की गारन्टी करती है।

(३) भर्ती के समय योग्य व्यक्ति सेवा की ओर आकर्षित होते हैं क्योंकि वे जानते हैं कि सेवा में उन्नति करने के अवसर वर्तमान हैं।

(४) नियोक्ता (Employer) के दृष्टिकोण में भी पदोन्नति की नीति अत्यन्त लाभदायक होती है। वह ऊँचे तथा उत्तरदायित्व वाले पदों को उन योग्य एवं अनुभवी व्यक्तियों से भर देता है जो कि पहले में ही सेवा में वर्तमान होते हैं। इन प्रकार नियोक्ता अपने कर्मचारियों के अनुभव का पूरा-पूरा लाभ उठाता है।

पदोन्नति के अभाव में, महत्वाकांक्षी, वृद्धिमान तथा योग्य व्यक्ति अपने पद पर बने नहीं रहते। अनेकों योग्य व्यक्ति त्याग-पत्र (Resignations) दे देते हैं जिसके परिणामस्वरूप विभाग (Department) में अकुशल तथा अनैतिकता उत्पन्न हो जाती है। कर्मचारी असन्तुष्ट रहने हैं जिससे उनके मनोबल (Morale) में सामान्य कमी हो जाती है। पदोन्नति के अभाव में महत्वाकांक्षी तथा योग्य व्यक्ति लोक सेवा में प्रवेश नहीं करते। एक सुविकसित पदोन्नति योजना के अभाव में उच्च स्तर की व्यक्तिगत तथा वर्गीय कार्य-कुशलता बनाये रखना बड़ा कठिन है। कर्मचारियों को सन्तुष्ट, अनुशासित (Disciplined) तथा कुशल बनाये रखने के लिए पदोन्नति अत्यन्त आवश्यक है। पदोन्नति एक ऐसी प्रेरणा है जो कि सभी के लिए मूल्यवान है और इसका उपयोग करके असाधारण तथा अद्वितीय शक्तियाँ जाग्रत की जाती हैं और उनको सभी कर्मचारियों के लिए लाभदायक बनाया जाना है।<sup>1</sup>

सरकारी कर्मचारियों की कुशलता के लिए पदोन्नति अत्यन्त आवश्यक है परन्तु केवल योग्य तथा उपयुक्त व्यक्तियों की ही पदोन्नति की जानी चाहिए। पदोन्नति की एक गलत पद्धति सम्पूर्ण संगठन को ही आचार-भ्रष्ट कर देती है। समता, न्याय तथा सबके साथ समान व्यवहार किसी पदोन्नति व्यवस्था के मिश्रात होने चाहिए। पदोन्नति नीति का मार्ग-दर्शन पृथक्-पृथक् कर्मचारियों के विनिष्ट

<sup>1</sup> Also refer to—Promotion Principles and practices, Civil Service Assembly Chicago P 10 Mr Mayers, The Federal Service, P 137, Arthur W Proctor, Principles of Personnel Administration, P 175

स्वार्थों की दृष्टि से नहीं किया जाना चाहिए। पदोन्नति की नीति का मार्ग-दर्शन तो सदा ही लोक-सेवाओं के सर्वोच्च हितों को सामने रखकर किया जाना चाहिये।

## पदोन्नति के लिए पात्रता का क्षेत्र

### (Area of Eligibility for Promotion)

पदोन्नति से सम्बन्धित एक अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रश्न इस बात का निर्धारण करता है कि पदोन्नति के लिए कर्मचारी की पात्रता का क्षेत्र क्या हो ? पदोन्नति के लिए पात्रता के क्षेत्र का निर्धारण किस प्रकार किया जाए ? (१) क्या पदोन्नति केवल उन्हीं व्यक्तियों तक सीमित रहनी चाहिए जो कि उस सेवा में, जिसमें कि भरे जाने वाले उस पद का वर्गीकरण किया गया है, उस पद के नीचे के दूसरे पद-स्थिति (Rank) के पदों पर आसीन हो ? (२) क्या पदोन्नति की पात्रता केवल उन कर्मचारियों तक ही सीमित रहनी चाहिये जो कि उस सेवा में निरन्तर पदों (Lower positions) पर स्थित हो ? (३) क्या यह उस सगठनात्मक इकाई (Organisational of unit) के कर्मचारियों तक ही सीमित रहनी चाहिए जिसमें कि वह स्थान रिक्त हुआ हो ? (४) क्या इसको उस ब्यूरो (Bureau) के कर्मचारियों तक सीमित रखा जाना चाहिए जिसका कि वह सगठनात्मक इकाई एक अंग है ? (५) क्या उसको केवल उस विभाग (Department) के कर्मचारियों तक सीमित रखा जाना चाहिए जिसमें कि वह ब्यूरो स्थित है अथवा इसकी पात्रता का विस्तार सम्पूर्ण सरकारी सेवा के कर्मचारियों तक कर दिया जाना चाहिये ?

पदोन्नति के पात्रता के क्षेत्र पर एक सगठनात्मक प्रतिबन्ध लगाया जाता है। पदोन्नतियाँ साधारणतः एक ही ब्यूरो अथवा विभाग के अन्तर्गत की जाती हैं। अन्त-विभागीय पदोन्नतियों का समर्थन नहीं किया जाता। पदोन्नति की पात्रता के क्षेत्र को मकुचित तथा सीमित कर देने का लाभ यह है कि पदोन्नति की रेखाएँ (Lines) स्थिर तथा निश्चित हो जाती हैं। परन्तु इससे हानि यह होती है कि प्रतियोगिता की सीमित प्रकृति के कारण योग्य तथा सक्षम व्यक्ति, यह हो सकता है कि सेवा में न आ पायें। अतः पदोन्नति की पात्रता के क्षेत्र का विस्तार किया जाना चाहिए। विभागीय प्रतिबन्धों को दूर करके पात्रता के क्षेत्र को विस्तृत बनाया जाना चाहिए और प्रत्येक व्यक्ति को यह आज्ञा होनी चाहिए कि वह पदोन्नति वाले पदों के लिए प्रतियोगिता कर सके। इसका परिणाम यह होगा कि सबसे अधिक योग्य तथा उपयुक्त व्यक्ति की ही पदोन्नति होगी।

## पदोन्नति की समस्याएँ

### (Problems of Promotion)

पदोन्नति के प्रश्न के साथ ही कुछ कठिन समस्याएँ उत्पन्न हो जाती हैं जो कि निम्नलिखित हैं

(१) पदोन्नति के सिद्धांत अर्थात् ज्येष्ठता वनाम योग्यता।

(२) योग्यता को आँकने की विधियाँ—

(क) पदोन्नति परीक्षा खुली प्रतियोगिता परीक्षा (Open Competitive Examination), सीमित प्रतियोगिता परीक्षा और उत्तीर्णता परीक्षा (Pass exam)

(ख) सेवा अभिलेख (Service records) अथवा कार्य-कुशलता माप (Efficiency ratings),

(ग) विभागीय अध्यक्ष का वैयक्तिक निर्णय (Personal judgment of the Departmental Head) ।

**पदोन्नति के सिद्धान्त : ज्येष्ठता बनाम योग्यता**

(Principles of Promotion Seniority Versus Merit)

पदोन्नति के सम्बन्ध में सबसे पहला प्रश्न यह उत्पन्न होता है कि पदोन्नति की व्यवस्था किन-किन सिद्धांतों पर आधारित होनी चाहिए ? पदोन्नति के सिद्धांतों को निर्धारण करने की आवश्यकता दो कारणों से होती है । प्रथम तो, चूंकि पदोन्नति के स्थान सीमित होते हैं अतः सेवा में वर्तमान प्रत्येक व्यक्ति की पदोन्नति नहीं की जा सकती । दूसरे पदोन्नति केवल योग्यता के आधार पर होनी चाहिए । कर्मचारियों की पदोन्नति करने से किसी भी प्रकार का पक्षपात नहीं होना चाहिए । मनमाने ढंग से की जाने वाली पदोन्नतियों में सगठन के सुगम कार्य संचालन को बड़ी भारी ठेस पहुँचती है । इससे कर्मचारियों में ईर्ष्या, मतभेद व विवाद उत्पन्न होते हैं । पदोन्नति का एकमात्र आधार योग्यता ही होनी चाहिए और योग्यता को आँकने के लिए जो परीक्षाएँ ली जायें वे इतनी व्यक्ति निरपेक्ष (Objective) होनी चाहियें कि जिसमें पदोन्नतियाँ करने में किसी भी प्रकार का पक्षपात न किया जा सके ।

**ज्येष्ठता का सिद्धान्त**

(Principle of seniority)

कर्मचारी पदोन्नति के आधार के रूप में मदा ज्येष्ठता के सिद्धांत का ही समर्थन करते हैं । किसी विशिष्ट पद-क्रम (Grade) में, जिसमें से पदोन्नतियाँ की जानी हैं, कर्मचारी की ज्येष्ठता अथवा सेवा की अवधि पदोन्नति का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण तत्व है । इस सिद्धांत से आशय यह है कि उच्चतर पद-क्रम पर किसी भी कर्मचारी की पदोन्नति इसलिए की जानी चाहिए क्योंकि उसकी सेवा की अवधि अन्य कर्मचारियों की अपेक्षा अधिक है । कर्मचारियों ने किसी भी प्रकार के अन्य अथवा पक्षपात के विरुद्ध सुरक्षा के रूप में मदा ज्येष्ठता के नियम का ही समर्थन किया है । सबसे अधिक ज्येष्ठ कर्मचारी को ही पदोन्नति का लाभ प्राप्त होना चाहिए । ज्येष्ठता के सिद्धांत के समर्थन में जो कारण प्रस्तुत किये जाते हैं वे निम्नलिखित हैं

(१) यह सिद्धांत व्यक्तिनिरपेक्ष है । ज्येष्ठता एक वास्तविकता होती है जिससे इन्कार नहीं किया जा सकता ।

(२) ज्येष्ठ (Senior) व्यक्ति अधिक अनुभवी होता है । अधिक अनुभव ही पदोन्नति के लिए एक बड़ी योग्यता अथवा अर्हता (Qualification) है ।

(३) इस सिद्धांत के अनुसार, क्रमिक रूप में प्रत्येक व्यक्ति को पदोन्नति का अवसर प्राप्त होता है। अतः यह पदोन्नति का एक उचित एवं न्यायपूर्ण आधार है।

(४) यदि ज्येष्ठता ही पदोन्नति का सिद्धांत है तो कर्मचारियों की पदोन्नति में राजनीतिज्ञों द्वारा किसी भी प्रकार का हस्तक्षेप नहीं किया जा सकता।

(५) इस सिद्धांत के अनुसार चूंकि पदोन्नतियाँ एक न्यायोचित सिद्धांत के आधार पर की जाती हैं अतः कर्मचारियों का मनोबल (Morale) ऊँचा होता है।

(६) ज्येष्ठता का सिद्धांत कर्मचारियों को पदोन्नति की निश्चितता प्रदान करता है अतः अधिक अच्छे व्यक्ति सरकारी नौकरियों की ओर आकर्षित होते हैं।

(७) ज्येष्ठता का सिद्धान्त स्वयं-चालित पदोन्नति का नेतृत्व करता है।

(८) कर्मचारी इस सिद्धांत का समर्थन इसलिए करते हैं क्योंकि यह पदोन्नति को स्वयं चालित बनाता है और साथ ही, इसमें कम आयु वाले व्यक्तियों को अधिक आयु वाले व्यक्तियों के ऊपर नहीं रखा जाता।

ज्येष्ठता के सिद्धांत का एक बड़ा लाभ यह है कि यह पदोन्नतियों को किसी भी प्रकार के पक्षपात अथवा राजनैतिक हस्तक्षेप के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करता है।

### ज्येष्ठता के सिद्धान्त के दोष

#### (Defects of the Principle of seniority)

(१) इस सिद्धांत में इस बात की कोई गारन्टी नहीं होती कि एक ज्येष्ठ कर्मचारी हो अधिक योग्य अथवा सक्षम होगा। पदोन्नतियाँ तो केवल योग्यता के आधार पर ही की जानी चाहिए।

(२) केवल ज्येष्ठता को ही पदोन्नति का आधार मानने से कर्मचारियों में प्रतिस्पर्धा की भावना समाप्त हो जाती है अतः वे कार्य को अधिक उत्साह तथा बुद्धिमत्ता के साथ सम्पन्न नहीं करते।

(३) यदि पदोन्नति का आधार केवल ज्येष्ठता ही होता है तो कर्मचारी आत्मोन्नति के लिए कोई प्रयत्न नहीं करते।

(४) ज्येष्ठता के सिद्धांत को अपनाने से अनिवार्य रूप से सर्वाधिक योग्य व्यक्तियों का ही चयन हो जाता हो, ऐसी बात नहीं है।

(५) मध्यम श्रेणी के उदासीन तथा कम बुद्धिमान व्यक्ति ही, जो कि युवा, योग्य तथा बुद्धिमान व्यक्तियों से प्रतियोग्यता नहीं कर सकते, ज्येष्ठता के सिद्धांत के सबसे बड़े समर्थक हैं। पुराने तथा ज्येष्ठ कर्मचारियों के लिए तो यह सिद्धांत न्यायपूर्ण तथा अविघ्नकारक है, किन्तु सम्पूर्ण रूप में सगठन के लिए यह खतरनाक होता है क्योंकि यह हो सकता है कि ज्येष्ठ कर्मचारी कुशल तथा बुद्धिमान न हो। यदि कोई व्यक्ति सौभाग्यवश अन्य व्यक्तियों के मुकाबले सप्ताह में पहले आ गया है। तो इसका अर्थ यह तो नहीं है कि वह अपने साथ योग्यता तथा बुद्धिमत्ता भी लाया है। केवल ज्येष्ठता ही पदोन्नति का एक खतरनाक सिद्धांत है।

फिफनर ने इस सम्बन्ध में ठीक कहा है कि केवल ज्येष्ठता को ही पदोन्नति का आधार बनाने का परिणाम यह होगा कि उच्च पद अयोग्य तथा असमर्थ व्यक्तियों से भरने लगेंगे। इससे कर्मचारियों की महत्वाकांक्षा नष्ट हो जायेगी और वे प्रेरणा में समाप्त हो जायेंगी जिनके द्वारा कर्मचारियों में व्यक्तित्व, साहस, आत्म-निर्भरता तथा प्रगतिशील दृष्टिकोण का विकास होता है। इससे कर्मचारियों में आत्म-संतुष्टि तथा उदासीनता के साथ कार्य को सम्पन्न करने की भावना उत्पन्न हो जायेगी।

कर्मचारियों का बहुमत, जो कि योग्यतानुसार चयन के लिए कभी भी उत्सुक नहीं होता, ज्येष्ठता के सिद्धांत को अपना उत्साहपूर्ण समर्थन प्रदान करता है क्योंकि यह सिद्धांत सभी व्यक्तियों के साथ समानता का व्यवहार करता प्रतीत होता है। ई० एन० ग्लेडन का कहना है कि ज्येष्ठता का सिद्धान्त निम्नलिखित गलत मान्यताओं (Assumptions) पर आधारित है —

(१) इसमें यह माना जाता है कि एक पद-क्रम (Grade) के सभी सदस्य पदोन्नति के लिए उपयुक्त होते हैं।

(२) इसमें यह माना जाता है कि ज्येष्ठता सूची न्यूनाधिक रूप में कर्मचारी-वर्ग की आयु के अनुसार ही इस प्रकार क्रमबद्ध की जाती है जिससे कि क्रमानुसार प्रत्येक व्यक्ति उस उच्च पद पर सेवा करने का अवसर प्राप्त कर सकेगा। (यह माना जाता है कि ज्येष्ठता सूची सभी को अवसर प्रदान करेगी। परन्तु ऐसा होता नहीं)।

(३) इसमें यह मान लिया जाता है कि निम्न पदों की अपेक्षा उच्च पदों का प्रतिशत ऊँचा होता है अतः प्रत्येक को सेवा का अवसर प्राप्त होगा।

(४) इसमें यह मान लिया जाता है कि रिक्त स्थान काफी अधिक मात्रा में उत्पन्न होते हैं।

“व्यवहार में ऐसी आदर्श दशाओं का पाया जाना पूर्णतया एक अनहोनी सी बात होती है। एक पदक्रम के सभी व्यक्ति पदोन्नति के लिए उपयुक्त नहीं होते, पदोन्नतियाँ सामान्यतः थोड़ी होती हैं।”<sup>1</sup>

इस वाद-विवाद के निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि पदोन्नति से तात्पर्य कर्त्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों के परिवर्तन से है। पदोन्नति ऐसे अपेक्षाकृत बड़े उत्तरदायित्वों से सम्बद्ध होती है जो कि किसी भी व्यक्ति को केवल इस कारण ही नहीं सौंपे जा सकते क्योंकि वह ज्येष्ठ (Senior) है। उच्चतर प्रशासकीय पदों पर पदोन्नति के लिए एकमात्र ज्येष्ठता के सिद्धांत को स्वीकार नहीं किया जाता। उच्च पदों के लिए योग्यता (Merit) ही एकमात्र विचारणीय विषय होना चाहिए।

निम्न श्रेणियों के कुछ नैत्यक किस्म के पदों के लिए, पदोन्नति के आधार के रूप में ज्येष्ठता को स्वीकार किया जा सकता है। उच्चतर प्रशासकीय पदों के

लिये तो योग्यता व गुणों को ही एकमात्र सिद्धांत माना जाना चाहिए। जब ज्येष्ठता को पदोन्नति का एकमात्र आधार बनाया जाता है तो इससे योग्यता व गुणों से युक्त युवा पुरुषों में असन्तोष उत्पन्न होता है जिसके फलस्वरूप संगठन को हानि पहुँचती है। परन्तु आयु तथा ज्येष्ठता की परम्परागत मान्यता का अभी भी बराबर सम्मान किया जाता है और व्यवहार में कठिनाई से ही ज्येष्ठता की उपेक्षा की जाती है। इसी कारण टोमलिन आयोग (Tomlin Commission) को यह कहना पड़ा कि “सेवा के सम्बन्ध में सामान्यतः ज्येष्ठता के तत्त्व के कम मूल्यांकन की सम्भावना नहीं है”।<sup>1</sup>

## योग्यता का सिद्धान्त (Principle of Merit)

### पदोन्नति के लिए योग्यता को जाँचने की रीतियाँ

#### (Methods of testing merit for Promotion)

यदि योग्यता के सिद्धान्त को पदोन्नति का आधार बनाया जाता है तो प्रश्न यह उत्पन्न होता है कि योग्यता तथा गुणों की जाँच किस प्रकार की जाये? योग्यता की जाँच करने के लिए कुछ व्यक्ति-निरपेक्ष अथवा वस्तुनिष्ठ परीक्षाओं (Objective tests) की व्यवस्था होनी चाहिए।

(१) प्रत्याशी (Candidate) की योग्यता की जाँच करने की प्रथम व्यक्ति-निरपेक्ष रीति है पदोन्नति परीक्षाएँ (Promotional examinations)। पदोन्नति परीक्षा खुली प्रतियोगिता, सीमित प्रतियोगिता अथवा केवल उत्तीर्णता परीक्षा हो सकती है। यह परीक्षा साक्षात्कार अथवा सदर्शन (Interview) से युक्त भी हो सकती है और उससे रहित भी।

(२) योग्यता की जाँच की दूसरी रीति सेवा अभिलेखों (Service records) अथवा कार्य-कुशलता मापों (Efficiency ratings) की है।

(३) पदोन्नति के लिए प्रत्याशी की योग्यता को जाँचने की तीसरी रीति है विभागाध्यक्ष अथवा पदोन्नति मण्डल (Promotion board) का निर्णय।

इस प्रकार, पदोन्नति परीक्षाओं के सम्बन्ध में भारी विवाद पाया जाता है। प्रश्न यह है कि क्या पदोन्नति का आधार प्रतियोगिता परीक्षाओं को बनाया जाए? यदि ऐसा है तो इन परीक्षाओं को लेने का कार्य किसे सौंपा जाए? क्या पदोन्नति के लिए चुनाव करने का कार्य पूर्णतया विभागीय अध्यक्षों (Departmental heads) पर नहीं छोड़ा जा सकता? सेवा अथवा कार्य-कुशलता-मापों के द्वारा ही कर्मचारी की प्रगति का अंकन क्यों न कर लिया जाए? अब हम प्रत्याशियों की योग्यता को जाँचने की इन रीतियों पर क्रमशः विचार करते हैं।

### (१) पदोन्नति के लिए परीक्षाएँ (Examinations for Promotion)

योग्यता को जाँचने की प्रथम व्यक्ति-निरपेक्ष रीति पदोन्नति परीक्षा की है। पदोन्नति परीक्षाएँ तीन प्रकार की होती हैं।

(क) खुली प्रतियोगिता परीक्षा (Open Competitive Examination)—इस व्यवस्था के अन्तर्गत, पदोन्नति के रिक्त-स्थान के लिए कोई भी व्यक्ति, चाहे वह सेवा में है या नहीं, प्रतियोगिता कर सकता है। इस स्थिति में सेवा में बाहर के व्यक्ति भी पदोन्नति के रिक्त-स्थानों के लिए प्रतियोगिता कर सकते हैं। बाहर के व्यक्तियों को रिक्त-पद के लिए प्रतियोगिता करने की खुली छूट देने की पद्धति के प्रति वे व्यक्ति असन्तोष प्रकट करते हैं जोकि पहले से ही सेवा में वर्तमान होते हैं। तर्क यह दिया जाता है कि पदोन्नति का रिक्त-स्थान केवल उन्हीं के लिए होता है जोकि पहले से ही सेवा में होते हैं। अतः केवल उनको ही उम पद के लिए प्रतियोगिता करने की आज्ञा दी जानी चाहिए।

(ख) सीमित प्रतियोगिता परीक्षा (Limited Competitive Examination)—पदोन्नति परीक्षा की दूसरी किस्म सीमित प्रतियोगिता की है। यह प्रतियोगिता उन व्यक्तियों की होती है जोकि पहले से सेवा में वर्तमान होते हैं। 'खुली पद्धति' (Open system) के विपरीत, जिसमें कि प्रत्येक व्यक्ति प्रतियोगिता कर सकता है, इससे 'बन्द अथवा सकुचित पद्धति' (Closed system) कहा जाता है।

(ग) उत्तीर्णता परीक्षा (Pass Examination)—इस व्यवस्था के अन्तर्गत, प्रत्याशी को परीक्षा केवल उत्तीर्णमात्र करनी होती है और उसके द्वारा अपनी न्यूनतम योग्यताओं का प्रमाण देना होता है। भारत सरकार में, प्रतिवर्ष ऐसी अनेक पदोन्नति परीक्षाएँ आयोजित की जाती हैं। इनके द्वारा योग्य प्रत्याशियों की एक सूची तैयार कर ली जाती है और फिर स्थान रिक्त होने पर इस सूची के आधार पर उनकी पदोन्नति कर दी जाती है।

## परीक्षा पद्धति की आलोचना

### (Criticism of Examination Method)

यह समझा जाता है कि परीक्षा पक्षपात (Favouritism) भ्रष्टाचार (Corruption) तथा मनमानी पदोन्नतियों को समाप्त करती है। यह ज्येष्ठता के सिद्धांत के भी विरुद्ध पड़ती है। परन्तु लिखित परीक्षा के द्वारा कर्मचारी के व्यक्तित्व (Personality) की जाँच नहीं की जा सकती। यह हो सकता है कि एक दौढ़िक दृष्टि से श्रेष्ठ व्यक्ति में विभाग का प्रबन्ध अथवा पर्यवेक्षण करने की योग्यता न हो। परीक्षा तो कुछ तथ्यों (Facts) को याद करके तथा रट करके भी पास की जा सकती है परन्तु उच्च प्रशासकीय पदों के लिए नेतृत्व के अनेक ऐसे गुणों की तथा पहल-कदमी (Initiative) की आवश्यकता होती है जिनकी जाँच लिखित परीक्षा के द्वारा नहीं की जा सकती। इस पद्धति के कुछ आलोचकों के अनुसार, लिखित परीक्षा प्रत्याशी के व्यक्तित्व की जाँच नहीं कर सकती। अतः इस बात की क्या गारन्टी है कि उपयुक्त तथा योग्यता व गुणों से सम्पन्न व्यक्तियों की ही पदोन्नति की जायेगी।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ सघीय विभागों (Federal Departments) में पदोन्नति परीक्षाओं की व्यवस्था की जाती है परन्तु योग्यता की जाँच करने की यह रीति ससार के अन्य देशों में प्रचलित नहीं हुई है। इंग्लैंड में, (सीमा शुल्क सेवा को छोड़कर) अविकाशत इन पदोन्नति परीक्षाओं को कर्मचारी के सामान्य सरकारी कार्य में एक हस्तक्षेप समझा जाता है। फिर, यदि प्रारम्भिक अथवा मौलिक परीक्षा कठिन होती है तो एक अनुपूरक (Supplementary) परीक्षा की आवश्यकता तो एक अनावश्यक भार के ही सदृश होती है। फ्रांस में, पदोन्नति के लिए परीक्षाओं की रीति को अनुपयुक्त समझा जाता है क्योंकि विचार यह है कि सरकारी पदाधिकारियों के लिए पहल-कदमी, विवेचन-शक्ति (Judgement) तथा चातुर्य (Tact) की अपेक्षा विस्तृत सैद्धान्तिक ज्ञान की कम आवश्यकता होती है और इसी के आधार पर बड़ी आयु के कर्मचारियों की परीक्षा न लेने के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया गया है।

परीक्षा पद्धति में पाये जाने वाले इन दोषों के कारण ही योग्यता के निर्धारण की वैकल्पिक रीतियों की खोज की गई। अतः सामान्य प्रवृत्ति 'औपचारिक विवरण रखने की पद्धति' को ही अपनाने की ओर है जिसके द्वारा कि प्रत्येक पात्र-अधिकारी (Eligible officer) के गुणों का एक प्रमाणिक आधार पर नियमित मूल्यांकन कर लिया जाता है।

## (२) सेवा अभिलेख अथवा कार्य-कुशलता माप

### (Service records or Efficiency Ratings)

इस रीति के अनुसार, प्रत्येक कर्मचारी की सेवा का एक अभिलेख अथवा विवरण रखा जाता है और वरिष्ठ अधिकारियों (Superiors) द्वारा इस सेवा-अभिलेख अथवा सेवा-विवरण के आधार पर कर्मचारी की कार्य सम्पन्न करने की क्षमता का मूल्यांकन कर लिया जाता है। इन सेवा-अभिलेखों के आधार पर कर्मचारियों की सापेक्षिक योग्यता (Relative merit) का निर्धारण कर लिया जाता है। ब्रिटेन में, सन् १९२१ से ७०० पौंड वार्षिक से कम वेतन पाने वाले प्रत्येक कर्मचारी की सेवा का वार्षिक विवरण रखा जाता है। इस विवरण में मानवीय गुणों से सम्बन्धित निम्नलिखित बातों का उल्लेख किया जाता है शाखा (Branch) तथा विभाग (Department) का ज्ञान, व्यक्तित्व एवं चरित्र (Personality and force of character), विवेचन-शक्ति (Judgment), उत्तरदायित्व ग्रहण करने की क्षमता, स्वयं-प्रेरणा अथवा पहल-कदमी (Initiative), परिशुद्धता (Accuracy), वातचीत का ढंग तथा व्यवहार-कौशल, कर्मचारियों का पर्यवेक्षण (Supervision) करने की क्षमता, उत्साह (Zeal) तथा पदीय आचरण (Official conduct) सम्बद्ध अधिकारी कर्मचारियों के उन गुणों की जाँच करता है और अपने निर्णय को सेवा-विवरण में तीन श्रेणियों के अन्तर्गत लिखता है अर्थात् वह कर्मचारी पद-क्रम (Grade) के औसत से ऊपर है, औसत से नीचे है अथवा औसत (Average) पर

है। कर्मचारी के असाधारण मद्गुण अथवा दुर्गुण, सभी उस विवरण में सम्मिलित किये जाते हैं। सन् १९३८ तक, इस सम्बन्ध में निर्णय किया जाता था कि क्या कोई अधिकारी (क) विशिष्ट रूप में शीघ्र पदोन्नति करने के लिए अत्यधिक उपयुक्त है, या (ख) पदोन्नति के लिए उपयुक्त है तो परन्तु असाधारण अथवा अद्वितीय रूप में उपयुक्त नहीं है, अथवा (ग) वर्तमान में पदोन्नति के लिए उपयुक्त नहीं है। यदि किसी अधिकारी को पदोन्नति के लिए उपयुक्त नहीं समझा जाता था तो उसे इस तथ्य की सूचना दे दी जाती थी। सन् १९३८ में, अनेक वर्षों का अनुभव प्राप्त करने के पश्चात्, यह कोटिकरण (Grading) इस प्रकार कर दिया गया असाधारण रूप से सुयोग्य (Exceptionally well qualified), उच्च रूप से योग्य (Highly qualified), योग्य (Qualified), अभी तक योग्य नहीं (Not yet qualified)। कर्मचारियों के विभिन्न गुणों का कोटिकरण—श्रीमत् से ऊपर, श्रीमत् में नीचे अथवा श्रीमत् से बढ़ाकर इस प्रकार कर दिया गया उत्कृष्ट (Outstanding), बहुत श्रेष्ठ (Very good), सतोषजनक (Satisfactory), उदासीन (Indifferent), और निकृष्ट (Poor), जो कर्मचारी 'असाधारण रूप में सुयोग्य' अथवा 'अभी तक योग्य नहीं' की कोटियों में आते थे, उन्हें इन कोटियों में रखे जाने के कारण बतलाये जाते थे क्योंकि उनको श्रीमत् कोटि में बहुत ऊपर का अथवा नीचे का समझा जाता था।

अमरीकियों ने कार्य-कुशलता माप को एक अत्यन्त विस्तृत क्षेत्र का कार्य बना दिया है। उन्होंने कर्मचारी की कार्य-कुशलता का निर्धारण करने के लिए इसको गणितीय, स्वयंचालित, विगुह्य तथा अत्यन्त वस्तुनिष्ठ मार्ग-दर्शक (Guide) बनाने का प्रयत्न किया है। कार्य-कुशलता मापों के प्रमुख भेद इस प्रकार हैं (१) उत्पादन अभिलेख (Production records), (२) बिन्दु रेखीय दर मापमान (The graphic rating scale) तथा (३) व्यक्तिगत तालिका (Personality Inventory)।

(१) उत्पादन अभिलेख (Production records)—उत्पादन अभिलेख अथवा उत्पादन विवरण के आधार पर कर्मचारी की कार्य-क्षमता का निर्धारण किया जाता है। इस पद्धति का प्रयोग केवल उन्हीं कर्मचारियों के कार्य के लिए किया जाता है जिनके कार्य के परिणाम की उत्पादन के आधार पर तुलना की जा सकती हो। मुद्रलेखक (Typist) आशुलिपिक (Stenographer), फाडल क्लर्क अथवा एक यन्त्रचालक (Machine operator) के कार्य के सम्बन्ध में उत्पादन अभिलेख रखा जा सकता है। इन कर्मचारियों का काम पुनरावृत्ति प्रकृति का होता है और उनके किये हुए कार्य अथवा उत्पादन को मापा जा सकता है। उत्पादन अभिलेख को कर्मचारियों के अन्य अनेक गुणों के साथ संयुक्त किया जा सकता है जैसे कि समय-निष्ठता (Punctuality), परिश्रमशीलता तथा उपस्थिति। इन अभिलेखों की सहायता से कर्मचारी की क्षमता के सम्बन्ध में पर्याप्त जानकारी प्राप्त की जा सकती है। परन्तु यह बात ध्यान में रखनी आवश्यक है कि इस पद्धति का प्रयोग उन

पदाधिकारियों पर नहीं रखा जा सकता जोकि प्रशासकीय (Administrative) अथवा पर्यवेक्षणिक (Supervision) कार्य सम्पन्न करते हैं।

(२) विन्दुरेखीय दर मापमान पद्धति (The Graphic Rating Scale System)—इस पद्धति में एक प्रपत्र (Form) का प्रयोग होता है जिसमें कुछ सेवा सम्बन्धी तत्वों का उल्लेख किया रहता है। मापक अधिकारी उन तत्वों पर निशान लगाता है जोकि उसकी सम्पत्ति में कर्मचारी में पाये जाते हैं और फिर उनके आधार पर कर्मचारी में पाये जाने वाले गुणों का अंकन किया जाता है। विन्दुरेखीय दर मापमान के प्रपत्र पर निम्नलिखित सेवा सम्बन्धी तत्व होते हैं (क) परिशुद्धता, (ख) पराश्रयता (Dependability), (ग) कार्य की स्वच्छता तथा क्रमबद्धता, (घ) कार्य-सम्पादन की गति, (ङ) परिश्रमशीलता, शक्ति सम्पन्नता तथा कर्तव्य-निष्ठता, (च) कार्य का ज्ञान, (छ) विवेकशक्ति, सामान्य ज्ञान तथा अनुभव से लाभ उठाने की इच्छा, (ज) व्यक्तित्व द्वारा विश्वास तथा सम्मान प्राप्त करने में सफलता, विनयशीलता, व्यवहार-कुशलता, आवेगों अथवा भावनाओं का नियन्त्रण तथा सतुलन, (झ) नये विचारों तथा नई रीतियों का परीक्षण करने के लिए प्रस्तुत रहना तथा उसके लिए सहयोग प्राप्त करना, प्रबन्धकों की आज्ञाकारिता, (ञ) पहल-कदमी (Initiative), साधनपूर्णता (Resourcefulness), कल्पनाशक्ति (inventiveness), (ट) कार्य का निष्पादन, (ठ) सगठन करने की योग्यता, सत्ता का हस्तान्तरण करने की योग्यता तथा कार्य की योजनाएँ बनाने की योग्यता, (ड) नेतृत्व करने की क्षमता, अधीनस्थ कर्मचारियों का सहयोग प्राप्त करने की योग्यता निर्णय करने की क्षमता, आत्मा, नियन्त्रण, व्यवहार-कुशलता, साहस, दूसरों के साथ व्यवहार में निष्पक्षता (ढ) कर्मचारियों को सूचनाएँ देकर उनका सुधार तथा विकास करने, में उनमें गुणों की वृद्धि करने में तथा उनमें महत्वाकांक्षा जाग्रत करने में सफलता, (ण) कार्य की कोटि (Quality) (इसका प्रयोग केवल तभी किया जाता है जबकि ठीक-ठीक तथा पर्याप्त उत्पादन अभिलेख रखे जाते हैं)। इस प्रकार इन तत्वों पर दिये जाने वाले अंकों के आधार पर कर्मचारी के गुणों का मूल्यांकन किया जाता है। यदि निर्णय उसके पक्ष में होता है तो उनकी पदोन्नति कर दी जाती है।

(३) व्यक्तित्व तालिका पद्धति (Personality Inventory system)—कार्य-कुशलता को मापने के लिए एक तीसरी पद्धति भी काम-में लाई जाती है जिसे व्यक्तित्व तालिका का नाम दिया गया है। इसका स्पष्टीकरण सेंट पाल सिविल सेवा व्यूरो के भूतपूर्व मुख्य परीक्षक Mr J B Probst द्वारा आविष्कृत तथा विकसित Probst Rating scale के द्वारा किया जाता है। इस पद्धति के मुख्य लक्षण इस प्रकार हैं

(क) इस पद्धति में सेवा से सम्बन्धित मानवीय स्वभाव के तत्वों की एक व्यापक सूची बनाई जाती है। (ख) मापक अधिकारी (Rating officer) इस सूची में से दस से पच्चीस तक ऐसे तत्वों को छाँट लेता है जिनसे किसी कर्मचारी का

# Graphic Rating Scale REPORT OF EFFICIENCY RATING

As of \_\_\_\_\_  
during period from \_\_\_\_\_ to, \_\_\_\_\_  
(name of employee) (title of position,  
service, grade)

organisation

On lines below mark employee	1 Underline the elements which are important in the position
✓ if adequate - if weak + if outstanding	2 Rate only on elements pertinent to the position (a) For administrative, supervisory and planning positions, rate on elements given in <i>italics</i> (b) For other positions, rate on element not given in <i>italics</i>

- 1 Maintenance of equipment, tools, and instruments
- 2 Mechanical skill
- 3 Skill in the application of techniques and procedures
- 4 Presentability of work
- 5 Attention to broad phases of assignments
- 6 Accuracy of operation, results and judgments
- 7 Effectiveness in presenting ideas
- 8 Industry
- 9 Amount of work produced
- 10 Ability to organise work
- 11 Effectiveness in meeting and dealing with others
- 12 Co-operativeness
- 13 Initiative
- 14 Dependability
- 15 Physical fitness

- 1 *Effectiveness in planning broad programme*
- 2 *Effectiveness in adapting the work programme to broader and related programmes*
- 3 *Effectiveness in devising procedures*
- 4 *Effectiveness in laying out work and establishing standards*
- 5 *Effectiveness in directing, reviewing and checking the work of subordinates*
- 6 *Effectiveness in instructing, training developing subordinates*
- 7 *Effectiveness in promoting high working moral*
- 8 *Effectiveness in determining space, personnel and equipments needs*
- 9 *Effectiveness in setting and obtaining adherence to time limits and deadliness*
- 10 *Effectiveness in delegating clearly defined authority to act*

State any other element considered  
(a)  
(b)  
(c)

Standard	Adjective Rating	Adjective Rating
1 Plus marks on all elements considered	Excellent	Rating officer
2 Plus marks on at least half the elements but no minus	very good	Revising officer
3 Check marks on a majority of elements, any minus marks over compensated by plus marks	Good	
4 Check marks on a majority and minus marks not compensated	Fair	
5 Minus marks on at least half the elements	Unsatisfactory	Signature

स्वभाव अच्छी प्रकार से व्यक्त हो जाये। (ग) यद्यपि सूची अत्यन्त व्यापक तथा विवरणात्मक (Descriptive) होती है किन्तु फिर भी विभिन्न प्रकार के कर्मचारियों के लिए विशेष प्रपत्र (Special forms) रखने की रीति अपनाई जाती है।

J B Probst ने अपने Rating Scale में कर्मचारी के अनेक गुणों तथा अवगुणों का उल्लेख किया है जोकि निम्न प्रकार है —

(१) आलसी, (२) धीरे कार्य करने वाला, (३) तेज तथा सक्रिय, (४) कार्य के लिये अधिक आयु वाला, (५) छोटे-मोटे शारीरिक दोष वाला, (६) गम्भीर शारीरिक दोष वाला, (७) उदासीन, रुचि न लेने वाला, (८) अत्यधिक बात करने वाला, (९) अधिक स्पष्टवादी, (१०) स्वयं को ही अधिक महत्व देने वाला, (११) वर्ग के रूप में अच्छा कार्य करने वाला, (१२) वर्ग के रूप में अच्छा कार्य न करने वाला, (१३) आलोचनाओं अथवा सुझावों से क्रोधित होने वाला, (१४) अन्य लोगों से व्यवहार करते समय विरोध करने वाला, (१५) प्रायः अधिक विचारशील रहने वाला, (१६) सामान्यतः प्रसन्न रहने वाला, (१७) असामान्य रूप से विनयशील, (१८) कुछ भक्की स्वभाव वाला, (१९) प्रायः असन्तुष्ट रहने वाला, (२०) प्रायः शिकायत करने वाला, (२१) गलत निर्णय करने वाला, (२२) अच्छे निर्णय करने वाला आदि-आदि। इन गुणों व अवगुणों के आधार पर कर्मचारी के कार्य का मूल्यांकन किया जाना चाहिये और कार्य-कुशलता दर-माप का निर्माण करना चाहिए।

पदोन्नति के आधार के रूप में कार्य-क्षमता मापों की पद्धति की विवेचना करने के पश्चात् प्रश्न यह होता है कि उनकी उपयोगिता क्या है? यह कहा जा सकता है कि प्रत्येक कार्य-कुशलता माप, चाहे वह कितना ही विस्तृत क्यों न हो, व्यक्तिनिष्ठ (Subjective) होता है। एक कर्मचारी को किन-किन गुणों की आवश्यकता होती है, इस बारे में भी मत-विभिन्नता पाई जाती है। इस विषय पर लोगों में काफी मतभेद हैं कि एक कर्मचारी को किन-किन गुणों से युक्त होना चाहिये। सेवा अभिलेखों (Service records) पर उच्च अधिकारियों की व्यक्तिनिष्ठ भावनाओं का प्रभाव पड़ता है।<sup>1</sup>

कार्य-कुशलता मापों की पद्धति को उपयोगी बनाने के लिए मापक अधिकारियों का प्रशिक्षण तथा पर्यवेक्षण नितान्त आवश्यक है। मापक अधिकारियों को कर्मचारियों के गुणों का मूल्यांकन करने की कला में पूर्णरूप से प्रशिक्षित (Trained) किया जाना चाहिये। यदि कर्मचारी यह अनुभव करें कि कार्य-कुशलता मापों द्वारा उनके गुणों का मूल्यांकन ठीक नहीं हुआ है तो उन्हें सिविल सेवा आयोग के सम्मुख अपील करने का अधिकार भी दिया जाना चाहिये। सेवा-माप को पदोन्नति के लिए

1 "But a judgement ratings are subjective and not cured of the inevitable variability of human opinion by being spread out on a graphic rating scale or in an elaborate personality inventory"

अथवा किसी भी प्रकार के दण्ड के लिए एक स्वयंचालित मार्ग-दर्शक (Automatic guide) नहीं बना लेना चाहिये। इसका प्रयोग पदोन्नति के लिए एक यान्त्रिक निर्धारक (Mechanical determinant) के सहस्र नहीं किया जाना चाहिये। यदि कार्य-कुशलता अभिलेख को पूर्णतः कर्मचारी का भाग्य-निर्णायक बना दिया गया तो लोक-सेवा के लिए उसका परिणाम बड़ा हानिकारक होगा। कार्य-कुशलता अभिलेखों के आधार पर, कर्मचारियों का ध्यान उनकी कमजोरियों की ओर तो आकर्षित किया जाना चाहिये, परन्तु इन अभिलेखों को पदोन्नति करने अथवा दण्ड (Punishment) देने का स्वयंचालित आधार नहीं बनाना चाहिये।

### (३) विभागाध्यक्ष का व्यक्तिगत निर्णय

(The Personal Judgment of the Head of the Department)

पदोन्नति के सम्बन्ध में सबसे महत्वपूर्ण तत्त्व सम्बद्ध विभाग के उच्च पदाधिकारियों का व्यक्तिगत मत तथा निर्णय होता है और होना भी चाहिए। एक अधिकारी उस कर्मचारी के गुणों के बारे में अच्छी प्रकार जानकारी प्राप्त कर सकता है जिसने कि उसके साथ अनेक वर्षों तक काम किया है। व्यक्तिगत सम्पर्क पर आधारित निर्णय कर्मचारी के गुणों का अकन करने वाली अन्य किसी भी पद्धति से अधिक मूल्यवान होता है। परन्तु विभागाध्यक्ष के वैयक्तिक निर्णय की महत्ता तथा उपयोगिता तीन तत्वों पर निर्भर होगी—अर्थात् श्रेष्ठ निर्णय करने की क्षमता, विभाग में उसको कार्य करने के लिए मिलने वाली स्वतन्त्रता, और उसकी श्रेष्ठ भावना। उच्च अधिकारी की श्रेष्ठ भावना वैयक्तिक, राजनैतिक तथा विरोधी विचारों से प्रभावित हो जाती है। कर्मचारी पदोन्नति की इस प्रणाली (अर्थात् विभागाध्यक्ष के वैयक्तिक निर्णय पर आधारित पदोन्नति की प्रणाली) का इसलिये विरोध करते हैं क्योंकि उन्हें पदोन्नतियों में अन्याय तथा अष्टाचार का भय रहता है। उनका विचार है कि इस पद्धति में पदोन्नतियों पक्षपात पर आधारित होती है। इसमें चापलूस, खुशामदी तथा हाँ में हाँ मिलाने वाले व्यक्ति तो लाभ में रहते हैं। और स्वतन्त्र विचार वाले गुणवान व्यक्तियों को हानि उठानी पड़ती है।

विभागीय पदोन्नति मण्डलों (Departmental Promotion Boards) की स्थापना करके ऊपर बताए गये दोषों को दूर किया जा सकता है। ये मण्डल विभाग के प्रमुख कर्मचारियों व अधिकारियों को मिलाकर बनाए जाने चाहियें और ज्येष्ठता तथा सेवा अभिलेखों आदि के आधार पर इन्हें पदोन्नतियों की सिफारिशें करनी चाहिए। यदि कोई कर्मचारी यह समझता है कि पदोन्नति के सम्बन्ध में कोई बात गलत हुई है तो वह कर्मचारियों के सगठन के द्वारा विभागाध्यक्ष अथवा पदोन्नति मण्डल से उसकी अपील कर सकता है। सगठन की सामान्य कार्य-कुशलता को देखकर ही पदोन्नति मण्डलों की समर्थता एवं योग्यता का पता चलेगा। सन् १९२२ के ऑस्ट्रेलियन लोक-सेवा अधिनियम (Australian Public Service Act) में यह

व्यवस्था की गई थी कि सभी पदोन्नतियों को अस्थायी रूप से ही राजपत्रित (Gazetted) किया जाना चाहिये और उन पदोन्नतियों का स्थिरीकरण (Confirmation) करने से पूर्व अधिकारियों को उनके विरुद्ध अपील करने की छूट होनी चाहिये। इन अपीलों पर लोक-सेवा मण्डल (Public Service Board) द्वारा विचार किया जाता है जोकि सूक्ष्म जाँच पड़ताल करने के पश्चात् ही अपना निर्णय देता है।

इन सभी परीक्षाओं एवं जाचों की व्यवस्था इसलिए की जाती है जिससे कि पदोन्नति की एक सुदृढ़ एवं ठोस नीति का निर्माण किया जा सके। पदोन्नति नीति ही सफलता की कसौटी है—कर्मचारियों में पाया जाने वाला सामान्य सतोष, उच्च मनोबल (High morale) तथा सहयोग, सेवा तथा कर्तव्यनिष्ठा की भावना।

### संयुक्त राज्य अमेरिका में पदोन्नतियाँ

(Promotions in the United States of America)

संयुक्त राज्य अमेरिका में, उच्च प्रशासकीय अधिकारी तथा विभागीय अध्यक्ष ज्येष्ठता (Seniority), परीक्षाओं तथा कार्यकुशलता अभिलेखों (Efficiency records) के आधार पर पदोन्नतियाँ करते हैं। यह देखा जाता है कि अमरीकियों ने कार्य-कुशलता मापों का विस्तृत उपयोग किया है। परन्तु वे 'कार्य-कुशलता माप' की पद्धति से सतुष्ट नहीं हैं। हूवर आयोग (Hoover Commission) का विचार था कि कार्य-कुशलता माप की पद्धति अत्यधिक उलझनपूर्ण व जटिल है। आयोग ने कर्मचारियों को पुरस्कृत करने तथा दण्ड देने—इन दोनों के ही आधार के रूप में इसका उपयोग किये जाने की आलोचना की। आयोग ने कार्य-कुशलता माप (Efficiency rating) के स्थान पर 'योग्यता तथा सेवा अभिलेख माप' (Ability and service record ratings) का प्रस्ताव किया जो कि कार्य-कुशलता माप का ही सुधरा रूप है। अमेरिका में सन् १९३८ के कार्यपालिका आदेश (Executive order) के अन्तर्गत, सिविल-सेवा आयोग द्वारा एक पदोन्नति योजना का निर्माण किया गया। इस योजना के अन्तर्गत, निम्नलिखित शर्तों के अधीन, पदोन्नति की प्रतियोगिता परीक्षाओं व उसकी कार्यविधियों (Procedures) के विकास तथा प्रवर्धन का उत्तरदायित्व विभागों को ही सौंप दिया गया है —

(१) प्रतियोगिता की घोषणा, विस्तार तथा विज्ञप्ति (Notice), (२) परीक्षाओं की प्रकृति, और (३) बिना प्रतियोगिता वाली पदोन्नति की शर्तें। आयोग केवल सामान्य स्तरों का निर्धारण करता है और निर्धारित सीमाओं के अन्तर्गत उनकी वारीकियों (Details) से निवटने की समस्या विभागों पर ही छोड़ देता है। संयुक्त राज्य अमेरिका की डाक सेवा (Postal service) की पदोन्नति पद्धति निम्नलिखित स्पर्धा करने योग्य है। वॉशिंगटन में डाक विभाग के प्रमुख अधिकारियों तथा प्रथम, द्वितीय व तृतीय श्रेणी के पोस्टमास्टर्स को छोट कर सम्पूर्ण ५०,००० डाक कर्मचारियों ने लिपिकों (Clerks) अथवा डाक में जाने वाले हलकारों (Carriers) के रूप में सेवा में प्रवेश किया था। आवश्यक योग्यताओं वाले एक लिपिक अथवा

हलकारे को क्रमिक अवस्थाओं (Stages) द्वारा उम समय तक पदोन्नत किया जा सकता है जब तक कि वह किसी बड़े नगर का पोस्ट या रेलवे मेल का प्रादेशिक अधीक्षक (Divisional superintendent) न हो जाए अथवा अन्य कोई उत्तरदायित्व का पद न प्राप्त कर ले । सन् १९४७ में एक व्यक्ति (Jesse M Donaldson) को पोस्ट मास्टर जनरल नियुक्त किया गया था, उसने सेवा की सबसे नीचे की सीढ़ी से अपना कार्य करना प्रारम्भ किया था ।

## इंग्लैंड में पदोन्नति की प्रणाली

(The System of Promotion in England)

इंग्लैंड में पर्यवेक्षक अधिकारियों द्वारा रखे जाने वाले वार्षिक विवरणों के आधार पर पदोन्नतियाँ की जाती हैं । प्रत्येक विभाग में पदोन्नति मण्डल बने होते हैं । इन मण्डलों में विभाग (Department) के प्रमुख अधिकारी एवं कर्मचारी होते हैं । पदोन्नति मण्डल वार्षिक विवरणों एवं अन्य उपलब्ध सूचनाओं पर मावधानी के साथ विचार करता है और उसके आधार पर यह पात्र अधिकारियों (Eligible officers) के गुणों का मूल्यांकन करता है । मण्डल पदोन्नति के लिए प्रस्तावित प्रत्याशियों का सदर्शन अथवा साक्षात्कार (Interview) भी कर सकता है । सेवा विवरणों (Service reports) के आधार पर यह विभागाध्यक्ष के सम्मुख प्रत्याशियों के नामों की सिफारिश करता है और फिर विभागाध्यक्ष अन्तिम आदेश जारी करता है । केवल ज्येष्ठता से ही पदोन्नतियों का निर्धारण नहीं किया जाता । किसी भी असन्तुष्ट अथवा पीड़ित कर्मचारी को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वह पदोन्नति मण्डल (Promotion Board) के निर्णय के विरुद्ध अपील कर सके । इस प्रकार इंग्लैंड में पदोन्नति किसी एक व्यक्ति की इच्छा अथवा उसके निर्णय पर नहीं होती, अपितु एक मण्डल पर निर्भर होती है और यहाँ तक कि मण्डल के निर्णय की भी अपील की जा सकती है ।

सन् १९२१ की पदोन्नति समिति (Committee on promotions) के प्रतिवेदन में विभागीय पदोन्नतियों (Departmental promotions) की जिन रीतियों की सिफारिश की गई थी वे ज्यों की त्यों नीचे दी जाती हैं ।

“(१) यदि किसी विभाग का स्टाफ इतना बड़ा हो कि उसका अध्यक्ष विभाग के प्रत्येक सदस्य के गुणों से परिचित नहीं हो सकता, तो इस स्थिति में हमारे विचार से, सामान्यतः आवश्यकता इस बात की होगी कि विभागाध्यक्ष द्वारा सिफारिश करने वाले एक निकाय (Body) अथवा निकायों के रूप में एक पदोन्नति मण्डल (Promotion Board) अथवा मण्डलों की स्थापना की जाय । और ऐसी किसी भी स्थिति में, जबकि विभागाध्यक्ष द्वारा ऐसे पदोन्नति मण्डल (अथवा मण्डलों) की स्थापना करना उस विभाग की परिस्थितियों की दृष्टि से अनुपयुक्त समझा जाय तो उपयुक्त व्हाइटले निकाय (Whiteley Body) को उस मामले पर पूर्ण वाद-विवाद करने का अवसर प्रदान किया जाना चाहिए । ६०० पौड वार्षिक से अधिक वेतन

वाले स्थानों की पदोन्नतियाँ उस निकाय के कार्यक्षेत्र की परिधि से बाहर समझी जानी चाहिए जिसकी हमने सिफारिश की है।

(२) एक विभागीय पदोन्नति मण्डल में साधारणतया मुख्य स्थापना अधिकारी (Principal Establishment Officer) अथवा उसका सहायक, उस उप-विभाग का आधार प्रमुख जिसमें कि स्थान रिक्त हुआ है, तथा विभागाध्यक्ष द्वारा अनुभव व सेवा पर मनोनीत किये गये एक अथवा एक से अधिक विभागीय अधिकारी होने चाहिए।

(३) मण्डल ऐसी किसी भी जानकारी व गवाही की माँग कर सकेगा जिससे कि उसे अपने कार्य में सहायता मिले।

(४) किसी भी ऐसी सूचना पर, जोकि स्टाफ के अधिकार में हो, अथवा ऐसे किसी भी आवेदन या प्रतिनिधित्व पर, जिसे कि स्टाफ प्रस्तुत करना चाहे, उचित ध्यान देने की दृष्टि से पदोन्नति मण्डल को एक, अथवा विशेष मामले में एक से अधिक ऐसे प्रतिनिधि की गवाही लेनी चाहिये जिसका नाम-निर्देशन (Nomination) इसी कार्य के लिए विभागीय ट्विंटले परिषद् के स्टाफ पक्ष की ओर से अथवा जिला या कार्यालय समिति के स्टाफ पक्ष की ओर से, किसी विशिष्ट मामले में जो भी उपयुक्त रहे किया गया हो। पदोन्नति मण्डल का यह कर्तव्य होना चाहिये कि स्टाफ के ऐसे प्रतिनिधि अथवा प्रतिनिधियों को इस बात का पूर्ण अवसर प्रदान किया जाए कि वह ऐसी कोई भी सूचना दे सके जोकि स्टाफ के अधिकार में हो अथवा पदोन्नति मण्डल के सम्मुख उस मामले से सम्बन्धित किसी भी प्रकार का आवेदन या प्रतिनिधित्व कर सकें, और पदोन्नति मण्डल द्वारा ऐसी किसी भी सूचना अथवा प्रतिनिधित्व पर पूर्ण ध्यान दिया जाना चादिए। यह आशा की जाती है कि पदोन्नति मण्डल स्टाफ पक्ष के प्रतिनिधि को फिर से भी बुला सकेगा, यदि मण्डल यह समझता है कि अपने निर्णय पर पहुँचने से पूर्व उसे उस पक्ष की ओर गवाही सुनने की आवश्यकता है।

(५) पदोन्नति मण्डल की सिफारिशें लिखित रूप में ही होनी चाहिये।

(६) भिन्न-भिन्न विभागों की परिस्थितियों के अनुसार पदोन्नति करने की कौन सी पद्धति को अपनाया जाए—यह एक ऐसा मामला है जिसे निपटाने का कार्य विभागों पर ही छोड़ दिया जाना चाहिये, परन्तु विभाग जिस पद्धति को भी अपनाये उसको विभाग में सेवा करने वाले सभी व्यक्तियों की जानकारी के लिए स्पष्ट रूप से लिखित सरकारी कागजात के रूप में रखा जाना चाहिये।

(७) जिस विभाग में पदोन्नति मण्डल की स्थापना न की जाये उसमें स्टाफ को प्रतिनिधित्व (Representation) करने अथवा वह सूचना प्रदान करने के, जोकि उसके अधिकार में हो, समान अवसर दिये जाने चाहिये।

(८) हम यह स्वीकार करने हैं कि कुछ अपवादभूत मामले (Exceptional cases) में, जिनमें कि लोक-हित की दृष्टि से ऐसा करना आवश्यक हो, विभागाध्यक्ष

को यह शक्ति प्राप्त होनी चाहिये कि वह सामान्य कार्यविधि का पालन किये बिना ही कोई पदोन्नति कर सके ।

(६) विभागीय व्हिटले परिषदों (Department Whiteley Councils) के आदर्श संविधान (Constitution) में व्यवस्था दी गई है कि “यह बात परिषद की सामर्थ्य के अन्तर्गत होगी कि वह ऐसी किसी भी पदोन्नति के सम्बन्ध में विचार कर सके जिसके बारे में कि स्टाफ पक्ष की ओर से यह आवेदन किया गया हो कि इसमें राष्ट्रीय परिषद (National Council) द्वारा स्वीकृत अथवा अनुमोदित पदोन्नति के सिद्धान्तों का उल्लंघन किया गया है।” इसके साथ ही साथ हम यह सिफारिश करते हैं कि किसी भी अधिकार अथवा अधिकारियों को यह छूट होनी चाहिये कि वे ऐसी किसी भी पदोन्नति के सम्बन्ध में विभागाध्यक्ष के सन्मुख आवेदन कर सकें जिसका कि उन पर प्रभाव पड़ता हो । ऐसे आवेदन अथवा प्रतिनिधित्व (Representation) पदोन्नति की घोषणा होने के पश्चात् एक निश्चित अवधि के अन्तर्गत किये जाने चाहियें । ऐसी अवधि का निर्धारण विभागीय आधार पर किया जाना चाहिये । इस प्रकार के आवेदनों अथवा प्रतिनिधित्वों पर विभागाध्यक्ष द्वारा विचार किया जाना चाहिये जो मामले को (क) असेसरो (Assessors) की सहायता से अथवा उनके बिना स्वयं ही निपटायेगा, (ख) फिर से सुनवाई के लिये मामले को पदोन्नति मण्डल को सौंप देगा, अथवा (ग) विचार के लिये अन्य किसी परामर्शदात्री निकाय (Advisory Body) के पास भेज देगा ।

जहाँ ऐसे आवेदन अथवा प्रतिनिधित्व नये प्रमाण (New evidence) प्रस्तुत करने पर आधारित हो वहाँ सामान्य कार्यविधि यह होगी कि मामला पदोन्नति मण्डल को सौंप दिया जायेगा । भिन्न-भिन्न मामलों में परिस्थितियों के अनुसार इनमें से एक विकल्प (Alternative) अन्य विकल्पों से अधिक उपयुक्त हो सकता है ।

(१०) पदोन्नति मण्डल को ऐसे आवेदन अथवा प्रतिनिधित्व पर विचार करने वाले निकाय (Body) के प्रतिवेदन (Report) पर उस समय विशेष रूप से ध्यान देना चाहिये जबकि वह उस जैसे ही किसी अन्य रिक्त-स्थान (Vacancy) पर पदोन्नति की सिफारिश करे । उन स्थितियों में जब कि पदोन्नतियाँ समूहों (Batches) में की जाएँ, कुछ रिक्त स्थानों को उस समय तक नहीं भरा जाना चाहिये जब तक कि आवेदन अथवा प्रतिनिधित्व करने की अवधि वर्तमान रहे ।

(११) ऐसे आवेदन करने वाले अधिकारी को इस बात की आज्ञा मिलनी चाहिये कि वह उपयुक्त व्हिटले निकाय का स्टाफ पक्ष (Staff side) के एक प्रतिनिधि को अथवा स्टाफ के अन्य किसी सदस्य को अपने साथ ले सके । उसकी अपनी ही प्रार्थना पर प्रतिनिधित्व करने के लिये उपस्थित होने की स्थिति में उसे अपने पास से ही व्यय करना चाहिये ।

(१२) जो भी नियुक्तियाँ की जाए उन सभी के सम्बन्ध में सम्बन्धित कर्मचारी-वर्ग को शीघ्र सूचना दी जानी चाहिये।”<sup>1</sup>

## भारत में पदोन्नति की प्रणाली

(The system of Promotion in India)

### (१) भारत में पदोन्नति के अवसर

(Promotion Opportunities in India)

भारत में, कुछ अपवादों (Exceptions) को छोड़कर, विभिन्न सेवाओं में रिक्त होने वाले स्थानों की एक निश्चित संख्या उन व्यक्तियों की पदोन्नति द्वारा भरी जाती है जोकि निम्न पदक्रम (Grade) अथवा निम्न सेवा में पहले से ही काम कर रहे होते हैं। इस मस्या का अनुपात सेवाओं की विभिन्न श्रेणियों से भिन्न-भिन्न होता है। नीचे हम सिविल-सेवा की विभिन्न श्रेणियों से भरे जाने वाले पदों के अनुपात की मोटी रूपरेखा प्रस्तुत करते हैं।

प्रथम श्रेणी (Class I) में लगभग ५५ प्रतिशत पद उन व्यक्तियों द्वारा भरे जाते हैं जिनकी इस श्रेणी में सीधी भर्ती की जाती है और शेष स्थान पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं। पदोन्नति से भरे जाने वाले पदों का ठीक-ठीक अनुपात सेवा में भिन्न-भिन्न होता है। भारतीय विदेश सेवा (Indian Foreign Service) की 'ए' शाखा में यह अनुपात निम्नतम है जहाँ कि उच्च कर्तव्यों वाले पदों के केवल १० प्रतिशत स्थान 'बी' शाखा वाले अधिकारियों के लिये खुले हैं, केन्द्रीय सचिवालय (Central secretariat) तथा अन्य एक दो सेवाओं में यह अनुपात उच्चतम है जहाँ कि प्रथम श्रेणी के स्तर पर सीधी भर्ती (Direct recruitment) होती ही नहीं। २५ प्रतिशत से लेकर ३३ ३/४ प्रतिशत तक पदों की अथवा एक वर्ष में उत्पन्न होने वाले रिक्त स्थानों की पूर्ति पदोन्नति द्वारा होना एक सामान्य बात है।

द्वितीय श्रेणी की (राजपत्रित) सेवाओं एवं पदों में सीधी भर्ती अपेक्षाकृत कम ही होती है, इस श्रेणी के लगभग ६५ प्रतिशत पदों की भर्ती तृतीय श्रेणी के स्टाफ के लिये सुरक्षित रहती है। इस श्रेणी में सीधी भर्ती तो साधारणतया वैज्ञानिक (Scientific), चिकित्सा (Medical) तथा कुछ कम मात्रा में, इंजीनियरिंग सेवाओं तक ही सीमित रहती है, द्वितीय श्रेणी की विभिन्न राजपत्रित सचिवालय सेवाओं (Gazetted Secretariat Services) के ५० प्रतिशत रिक्त स्थानों की पूर्ति भी सीधी भर्ती द्वारा ही की जाती है। अन्य सेवाओं में अधिकतर भर्ती पदोन्नति द्वारा ही की जाती है।

तथापि, द्वितीय श्रेणी के ७८ प्रतिशत अराजपत्रित (Non-gazetted) पदों के लिये सीधी भर्ती की जाती है। ऐसे पद अधिकांशतः केन्द्रीय सचिवालय (Central Secretariat) में (महायक तथा आशुनिपिक) और वैज्ञानिक संस्थानों (Scientific establishments) में हैं।

द्वितीय श्रेणी की अपेक्षा तृतीय श्रेणी (Class III) के स्टाफ की भर्ती में श्रेणी के अन्तर्गत ही पदोन्नतियों का सामान्यतः अधिक महत्व है। द्वितीय श्रेणी में केवल जहाँ कुल लगभग २०,००० पद हैं, तृतीय श्रेणी से लगभग ५५३ लाख कर्मचारी हैं जोकि अधिकांश सेवाओं में दो अथवा दो से अधिक पद-क्रमों (Grades) में विभाजित हैं, इनमें उच्चतर पद-क्रमों के स्थान अधिकांशतः पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं। तृतीय श्रेणी में लगभग ४७,००० पदों (अधिकतर पोस्टमैन तथा लाइनमैन) को छोड़कर, जोकि चतुर्थ श्रेणी के आदर्श वेतन-क्रमों (Typical class IV scales) में हैं, तृतीय श्रेणी की अधिकांश सीधी भर्ती रु० ६०-१३०, रु० ६०-१५०, और रु० ६०-१७० के वेतन-क्रमों में होती है। इन तीनों वेतनक्रमों में पदों की कुल संख्या लगभग २३७ लाख है। इस स्तर से ऊपर कुल सीधी भर्ती लगभग ७०,००० पदों के लिये की जाती है। इनमें से लगभग २६,००० पद उच्च सभाग लिपिकों (Upper Division Clerks) के हैं जिनमें कि सीधी भर्ती नहीं होती। लगभग १०,००० पद वैज्ञानिक तथा इंजीनियरिंग सेवाओं में हैं। तृतीय श्रेणी में उच्च वेतनक्रम के अन्य सभी स्थान पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं।

रेलवे में तृतीय श्रेणी स्टाफ के पद-क्रम की अपनी एक पृथक् विशेषता है। रेलवे की तृतीय श्रेणी की अधिकांश सेवाओं में ५ से लेकर ७ तक पद-क्रम (Grades) हैं और प्रत्येक पद-क्रम में पदों का बंटवारा (Allocation) सेवा के पदों की कुल संख्या के एक निर्धारित प्रतिशत के रूप में किया जाता है। यह बंटवारा भिन्न-भिन्न पद-क्रमों में पदों से सम्बद्ध उत्तरदायित्व की मात्रा को प्रकट करता है परन्तु यह बंटवारा इस दृष्टि से भी किया गया है कि जिससे सम्बन्धित स्टाफ को 'पदोन्नति के उपयुक्त एवं न्यायपूर्ण अवसर' प्राप्त हो सकें।

चतुर्थ श्रेणी (Class IV) के कर्मचारियों की तृतीय श्रेणी की बहुत कम पदोन्नति की जाती है। रेलवे तथा डाक व तार विभागों को छोड़कर, अन्य विभागों (Departments) में, चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों की अगली श्रेणी में को नियमित पदोन्नति की सामान्यतः कोई व्यवस्था नहीं है। इन कर्मचारियों में से उनको, जोकि शैक्षणिक दृष्टि से अथवा अन्य प्रकार से योग्यता प्राप्त होते हैं, आयु सम्बन्धी कुछ छूट दे दी जाती है जिससे कि वे बाहर के प्रत्याशियों (Candidates) के साथ प्रतियोगिता में बैठ सकें। तथापि ऊपर बताये गये दोनों विभागों में, चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों के लिये पदोन्नति के नियमित मार्ग हैं। यह अनुमान लगाया गया है कि डाक व तार विभाग में तृतीय श्रेणी के लगभग ४० प्रतिशत पद पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं, परन्तु यहाँ यह स्मरण रखना आवश्यक है कि पोस्टमैन तथा लाइनमैन जिनकी कि कुल संख्या लगभग ४५,००० है, तृतीय श्रेणी में ही है यद्यपि उनका वेतनक्रम केवल रु० ३५५० होता है। इसी प्रकार से रेलवे के सभी विभागों में तृतीय श्रेणी के निम्नतम पद-क्रम के कम से कम १० प्रतिशत पद चतुर्थ श्रेणी के उपयुक्त कर्मचारियों की पदोन्नति के द्वारा भरे जाने आवश्यक होते हैं, कुछ विभागों

मे यह अनुपात अपेक्षाकृत ऊँचा है। रेलवे ने अनेक मामलों में पदोन्नति के इन निर्धारित अंशों (Quotas) में अभी हाल में ही वृद्धि की है।

जहाँ तक चतुर्थ श्रेणी के अन्तर्गत पदोन्नति के अवसरों का प्रश्न है, उपलब्ध सर्वोत्तम अनुमानों से यह प्रकट होता है कि रु० ३०-३-३५ के निम्नतम वेतनक्रम के लगभग ५,२४,००० कर्मचारी पदोन्नति के कुल लगभग एक लाख पदों के पाने की आशा कर सकते हैं। इस अनुमान में उन परिवर्तनों का ध्यान नहीं रखा गया है जोकि अभी हाल में ही किये गये हैं।

## (२) पदोन्नति की रीतियाँ तथा सिद्धान्त

### (Methods and Principles of Promotion)

संविधान (Constitution) में यह व्यवस्था है कि एक सेवा से दूसरी सेवा में पदोन्नतियाँ करने तथा ऐसी पदोन्नतियों के लिये प्रत्याशियों की उपयुक्तता (Suitability) के सम्बन्ध में, अपनाये जाने वाले सिद्धान्तों के विषय में सघीय लोक सेवा आयोग (U P S C.) में परामर्श किया जायेगा। तथापि, व्यवहार में, जब तक कि सम्बन्धित भर्ती-नियमों के विपरीत कोई विशेष उपबन्ध (Special provision) न हो, संविधान के अनुच्छेद ३२० के खण्ड (३) के अन्तर्गत बनाये गये विनियमों के द्वारा तृतीय और चतुर्थ श्रेणी के अन्दर तथा इनमें से ऊपर की जाने वाली पदोन्नतियों को आयोग के अधिकार क्षेत्र से बाहर कर दिया गया है। विभिन्न विभागों ने पदोन्नति के नियम बना लिए हैं अथवा अपनी अधीनस्थ सेवाओं के लिये आदेश जारी कर दिये हैं। विभिन्न विभागों ने पदोन्नति के जो नियम निर्धारण किये हैं उनमें परस्पर काफी अन्तर पाया जाता है। वे सामान्यतः निम्न प्रकार से पदोन्नतियाँ करते हैं —

(क) योग्यता (Merit) के आधार पर पदोन्नति, या (ख) योग्यता व ज्येष्ठता (Merit cum seniority) अथवा ज्येष्ठता व योग्यता (Seniority cum merit) के आधार पर पदोन्नति, (ग) ज्येष्ठता के आधार पर पदोन्नति, व शर्तें कि ज्येष्ठ अधिकारी को अयोग्य घोषित न कर दिया गया हो।

मम्पूरूप में सिविल-सेवा के लिए, पदोन्नतियाँ करने में अनुसरण किये जाने वाले सिद्धान्तों के सम्बन्ध में केवल वे ही आज्ञायें (Orders) लागू होती हैं जोकि स्वराष्ट्र मन्त्रालय द्वारा मई १९५७ में जारी की गई थी। परन्तु वे आज्ञायें केवल चुनाव-पदों<sup>१</sup> (Selection grades) के ही सम्बन्ध में हैं। उन आज्ञाओं के अनुसार—

(१) चुनाव-पदों तथा चुनाव-पदक्रमों (Selection grades) के लिये नियुक्तियाँ योग्यता के आधार पर की जानी चाहिए, ऐसा करते समय ज्येष्ठता का ध्यान केवल निम्न सीमा तक ही रखा जाना चाहिए।

१ "Selection posts" are those which a Ministry declares to be so. This means that the Ministry may classify their posts into "Selection Posts" and others, according to their judgment.

(२) विभागीय पदोन्नति समिति (Departmental Promotion Committee) अथवा चुनाव करने वाली सत्ता (Selecting authority) को सर्वप्रथम चयन-क्षेत्र (Field of choice) का निश्चय करना चाहिए, अर्थात् पदोन्नति की प्रतीक्षा करने वाले ऐसे पात्र एकाधिकारियों (Eligible officers) की सख्या जिनको कि “चुनाव-सूची” (Select list) में सम्मिलित किया जा सके, तथापि शर्त यह है कि असाधारण योग्यता वाला एक अधिकारी यदि सामान्य चयन-क्षेत्र की परिधि में बाहर भी हो, तो भी उसे पात्र अधिकारियों की सूची में सम्मिलित कर लिया जाए।

(टिप्पणी—जहाँ भी सम्भव हो सके, चयन-क्षेत्र का विस्तार उन रिक्त स्थानों (Vacancies) की सख्या के पाँच या छह गुने तक होना चाहिए जितने स्थान एक वर्ष की अवधि में रिक्त होने की आशा हो।)

(३) ऐसे अधिकारियों में उन व्यक्तियों को छोड़ दिया जाना चाहिए जिन्हें कि पदोन्नति के लिए अनुपयुक्त समझा जाए।

(४) शेष अधिकारियों को उस योग्यता के आधार पर, जोकि उनके अपने-अपने सेवा अभिलेखों (Service records) द्वारा निश्चित की जाए, ‘उत्कृष्ट’ (Outstanding), ‘बहुत श्रेष्ठ’ (Very good), ‘श्रेष्ठ’ (Good) के रूप में वर्गीकृत कर लिया जाना चाहिए। फिर अधिकारियों के नाम इन तीन वर्गों अथवा श्रेणियों के क्रम में रख कर “चुनाव सूची” तैयार कर लेनी चाहिए और ऐसा करते समय प्रत्येक श्रेणी के अन्तर्गत जितने भी अधिकारियों के नाम हों उनमें परस्पर ज्येष्ठता का ध्यान रखा जाना चाहिए।

(५) पदोन्नतियाँ सामान्यतया “चुनाव सूची” में से उस क्रम के अनुसार की जानी चाहियें जिस क्रम में अन्तिम रूप से नाम व्यवस्थित किए गये हों।

(६) निश्चित अवधियों के पश्चात् “चुनाव सूची” का पुनरावलोकन किया जाना चाहिए। सूची से उन अधिकारियों के नाम हटा दिए जाने चाहियें जोकि (स्थानीय अथवा अस्थायी आधार को छोड़कर अन्य प्रकार से) पहले ही पदोन्नति कर दिये गये हों और उस पद पर अब भी बराबर कार्य कर रहे हों। वाद की अवधि के लिए, इन शेष नामों को तथा उन नामों को, जिन्हें कि अब चयन-क्षेत्र में सम्मिलित किया जाये, “चुनाव-सूची” (Select list) के लिए विचारार्थ लिया जाना चाहिए।

जहाँ तक कि (चुनाव पदों के अतिरिक्त) अन्य पदों का सम्बन्ध है, इसके विषय में विभिन्न विभाग अपने-अपने निजी नियमों का अनुसरण करते हैं और जैसा कि कहा जा चुका है वे नियम विभिन्नता रखते हैं। किन्तु मुख्य रूप से यह कहा जा सकता है कि ये नियम उच्चतर तथा मध्यम स्तर के पदों के लिए तो योग्यता (Merit) पर जोर देते हैं और निम्न स्तर के पदों के लिए ‘ज्येष्ठता व उपयुक्तता (Seniority cum fitness) पर। कुछ स्थितियों में, उच्चतर तथा मध्यम स्तर के पदों के लिए भी ‘योग्यता व ज्येष्ठता’ अथवा ‘ज्येष्ठता व योग्यता’ के सिद्धान्त का

अनुसरण किया जाता है। तथापि, इन सिद्धान्तों के वास्तविक अनुसरण के सम्बन्ध में विभागों अथवा सेवाओं के बीच एकरूपता (Uniformity) नहीं पाई जाती। कुछ समय पूर्व स्वराष्ट्र मन्त्रालय (Ministry of Home Affairs) में एक अध्ययन किया गया था जिससे यह प्रकट हुआ कि वहाँ भी जहाँ कि पदोन्नति के सिद्धान्त एक से थे, उनको समान रूप से क्रियान्वित नहीं किया गया। कुछ मामलों में, जहाँ कि निर्धारित सिद्धान्त योग्यता पर ही सम्पूर्ण जोर देता था, व्यवहार में ज्येष्ठता को ही अधिक महत्व प्रदान किया गया। इस तथ्य की पुष्टि सघीय लोक सेवा आयोग के एक भूतपूर्व अध्यक्ष ने भी की थी जिन्होंने कि वेतन आयोग (Pay commission) के समक्ष मौखिक गवाही देते हुए कहा कि जबकि काफी समय पूर्व से प्रचलित सिद्धान्त यह था कि पदोन्नति योग्यता के आधार पर की जानी चाहिए, किन्तु “इस ठोस सिद्धान्त का सम्मान इसका अनुसरण करने की अपेक्षा इसको भग करने के रूप में अधिक किया जाता है।”

पदोन्नतियाँ करने में साधारणतः निम्नलिखित रीतियों में से किसी एक का उपयोग किया जाता है। अभिलेख (Record) के आधार पर उपयुक्तता (Suitability) का निर्धारण करके, प्रतियोगिता परीक्षा के परिणाम के आधार पर चुनाव करके, और समर्थता परीक्षाओं (Competence tests) का उपयोग करके। अन्तिम रीति का उपयोग मुख्यतः औद्योगिक कर्मचारियों के मामलों में किया जाता है, जिन की कि उच्चतर पद-क्रमों में उन्नति के लिये उपयुक्तता की जाच समुचित व्यापारिक परीक्षाओं द्वारा की जाती है।

केन्द्रीय सचिवालय सेवा के तृतीय पद-क्रम (Grade III) में एक निश्चित अनुपात में पदों के भरने के अतिरिक्त, प्रतियोगिता परीक्षा की रीति का अधिक उपयोग नहीं किया जाता। इस प्रकार प्रथम रीति (Method) ही ऐसी है जिसका सबसे अधिक व्यापक रूप से उपयोग किया जाता है। नियमानुसार, कर्मचारी की उपयुक्तता का निश्चय किसी एक व्यक्ति द्वारा नहीं किया जाता, अपितु विभागीय पदोन्नति समिति द्वारा किया जाता है। प्रत्येक विभाग ने, अपनी-अपनी आवश्यकताओं के अनुसार, एक या एक से अधिक ऐसी समितियों की स्थापना कर ली है। जो समितियाँ पदोन्नति के ऐसे मामलों से सम्बन्धित होती हैं जिनमें कि आयोग के परामर्श की आवश्यकता होती है, उनकी बैठकों की अध्यक्षता सघीय लोक-सेवा आयोग का एक सदस्य करता है।

विभागीय नियम (Departmental rules) उच्चतर तथा मध्यम स्तर के पदों के लिये तो अधिकांशतः योग्यता पर जोर देते हैं और निम्नतर स्तरों के पदों के लिये ‘ज्येष्ठता व उपयुक्तता’ (Seniority cum fitness) पर। पदोन्नति के सिद्धान्तों के सम्बन्ध में विभागों अथवा सेवाओं के बीच कोई एकरूपता नहीं पाई जाती। निर्धारित सिद्धान्त यद्यपि योग्यता (Merit) पर अधिक जोर देता है किन्तु भारत में ज्येष्ठता को ही अधिक महत्व प्रदान किया जाता है। सघीय लोक-सेवा

आयोग के भूतपूर्व अध्यक्ष ने केन्द्रीय वेतन आयोग के समक्ष गवाही देते समय यह कहा कि जबकि काफी समय पूर्व में प्रचलित सिद्धान्त यह था कि पदोन्नति योग्यता के आधार पर की जानी चाहिए, किन्तु “इस ठोस सिद्धान्त का सम्मान इसका अनुसरण करने की अपेक्षा इसको भग करने के रूप में अधिक किया जाता है।<sup>1</sup>

### पदोन्नतियों के सम्बन्ध में वेतन आयोग की सिफारिशें

(Recommendations of the Pay Commission Concerning Promotions)

भारत में पदोन्नतियों के सम्बन्ध में वेतन आयोग ने अत्यन्त महत्वपूर्ण सिफारिशों की। ये सिफारिशें निम्नलिखित हैं

(१) उच्चतर स्तरों (Higher levels) पर पदोन्नतियाँ करने के सिद्धान्त के रूप में योग्यता को ही आधार बनाए रखना चाहिए और निम्न स्तरों के पदों के लिए ‘अपेक्षता व उपयुक्तता’ का सिद्धान्त ठीक है।<sup>2</sup>

(२) ऐसे पद-क्रमों (Grades) में, जिसमें कि विशिष्टीकृत ज्ञान (Specialised knowledge) की आवश्यकता होती है, पदोन्नतियाँ करने के लिए ऐसी योग्यता-प्रमापी परीक्षाएँ (Qualifying examinations) लाभदायक हो सकती हैं जिनमें कि कर्मचारियों की कार्य करने की (शैक्षणिक नहीं) क्षमता की जांच हो सके। परन्तु इस अपवाद को छोड़कर, परीक्षाओं का उपयोग पदोन्नति के लिए चयन करने की एक सामान्य रीति के रूप में नहीं किया जाना चाहिए।<sup>3</sup>

(३) पदोन्नति की एक ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए जिनमें कि एक विशिष्ट सीमित प्रतियोगिता परीक्षा के द्वारा द्वितीय श्रेणी (Class II) तथा तृतीय श्रेणी (Class III) की सेवाओं के युवा पदाधिकारियों को प्रथम श्रेणी अथवा श्रेणी की उन सेवाओं में प्रवेश का एक अतिरिक्त अवसर मिल सके जिनमें कि द्वितीय प्रतियोगिता परीक्षा (Competitive examination) के द्वारा सीधी भर्ती (Direct recruitment) की जाती है।<sup>4</sup>

(४) वह फार्म जिनमें कि गोपनीय विवरण (Confidential reports) रखे जायें, कर्मचारियों के विशिष्ट-वर्ग के कार्य की प्रकृति से सम्बन्धित होना चाहिये परन्तु अन्य प्रकार में उसमें यथाम्भव एकरूपता होनी चाहिए और उसका प्रतिरूप (Design) इस प्रकार का होना चाहिए कि जिससे अनेक विशिष्ट शीर्षकों (Headings) के अन्तर्गत, जिसमें कि ऊँचे उत्तरदायित्वों को निवाहने की कर्मचारियों की क्षमता तथा साथ ही साथ उनके सामान्य गुण भी सम्मिलित हैं, उनकी योग्यता का निर्धारण किया जा सके।<sup>5</sup>

1 Commission of Enquiry on Emoluments and conditions of service of Central Government Employees 1957-59, Report, Government of India, p 503

2 Ibid Para, 15, Chap XLV

3 Ibid Para, 17

4 Ibid Para, 19

5 Ibid Para, 23

(५) कर्मचारियों का सामान्य कोटिकरण (General grading) प्रथम प्रतिवेदन अधिकारी (First reporting officer) द्वारा नहीं किया जाना चाहिए, ऐसा कोटिकरण उच्च सतह पर किया जाना चाहिए, और अधिमन्यत (Preferably) ऐसी सतह पर जहाँ पर कि सम्पूर्ण ढाँचा पदोन्नति आदि के मामलों से ही व्यवहार करता हो।<sup>1</sup>

(६) गोपनीय विवरण जैसे ही प्राप्त हो, प्रत्येक उच्चतर स्तर पर उसका सूक्ष्म परीक्षण किया जाना चाहिए जिससे कि इस विषय में निश्चित हुआ जा सके कि वे विवरण सम्बन्धित अनुदेशों (Instructions) के अनुसार ही तैयार किये गये हैं, और जहाँ भी आवश्यक हो उनको सशोधन के लिए वापिस लौटा दिया जाना चाहिए।<sup>2</sup>

(७) किसी उपचार-योग्य तथा उपचार के अयोग्य दोष की ज्यों की त्यों सूचना कर्मचारी को दी जानी चाहिए जब तक कि वह प्रस्ताव ही न किया गया हो कि उस दोष को कर्मचारी की चरित्र-पुस्तिका (Character-roll) में दर्ज न किया जाए।<sup>3</sup>

(८) तत्काल उच्च अधिकारी (Immediate superior) द्वारा गोपनीय विवरण लिखने की वर्तमान व्यवस्था जारी रखी जाए परन्तु उससे ऊपर के उच्च अधिकारी को प्रतिवेदन अधिकारी (Reporting officer) की टिप्पणियों पर अपना ठोस व स्वतन्त्र निर्णय देना चाहिये और अपनी स्वीकृति अथवा अस्वीकृति की स्पष्ट रूप से व्याख्या करनी चाहिए और विशेष रूप से ऐसी टिप्पणियों के सम्बन्ध से जबकि वे प्रतिकूल हों।<sup>4</sup>

#### (Efficiency Rating Form (U S A))

संयुक्त राज्य अमेरिका की सिविल-सेवा में काम आने वाले कार्यकुशलता मापक प्रतिवेदन के फार्म का नमूना एवं उसका सम्बन्धित विवरण ज्यों की त्यों आगे दिया जा रहा है।

1 Ibid Para, 23

2 Ibid para, 24

3 Ibid para, 24

4 Ibid Para, 25

## Interpretation of Efficiency Rating :

Your efficiency rating is an official record of the way you are doing the work of your job

*Excellent (E)* means the performance in every important phase of the work was outstanding and there was no weakness in performance in any respect

*Very Good (V G)* means that performance in at least half of the important phases of the work was outstanding and there was no weakness in performance in any respect

*Good (G)* means that performance met requirements from an over-all point of view

*Fair (F)* means that performance did not equit measure up to requirements from an over-all point of view

*Unsatisfactory (U)* means that performance in a majority of important phases of the work did not meet job requirements

## Inspection .

You are entitled to inspect the final ratings (not the rating forms) of all employees in your office or station

## Significance of Efficiency Rating

An efficiency rating of "Good", "Very Good", or "Excellent" is necessary in order to receive a, periodic within-grade salary advancement

An efficiency rating of "Fair" requires a one-step salary reduction if an employee's pay rate is above the middle rate for his grade (the fourth step in six-rate grades) An efficiency rating of "Unsatisfactory" requires that the employee be dismissed or re-assigned to other work in which he could be reasonably expected to render satisfactory service

Efficiency ratings are a factor in determining the order in which employees are affected by reduction in force

## Appeals

If you believe your rating is wrong, you should first discuss it with your supervisor or personnel officer You have the right, if your position is subject to the Classification Act, to appeal your rating within certain time limits to a board of review established for your agency Appeals or requests for additional information concerning appeals should be addressed to the Chairman, Board of Review, care of Civil Service Commission, Washington 25 D C

# Appendix A

Standard Form No 51  
August 1946

## REPORT OF EFFICIENCY RATING

Administrative-Unofficial  
Official :  
Regular ( ) Special ( )  
Probational ( )

U S CIVIL SERVICE COMMISSION

As of Based on Performance during period from to,  
(Name of employee) (Title of position, service, and grade)

(Organisation—Indicate bureau, division, section, unit, field station)

On Line Below Mark Employee	1 Study the instructions in the Rating Official's Guide, C S C From No 3823 A	Check One
✓if adequate -if weak +if outstanding	2 Underline the elements which are especially important in the position 3 Rate on element pertinent to the position (a) Do not rate on element in <i>italics</i> except for employees in administrative, supervisory or planning position (b) Rate administrative, supervisory, and planning functions on element in <i>italics</i>	Administrative, supervisory, or planning All others
1 Maintenance of equipment, tools, instruments	21 Effectiveness in planning broad programme	
2 Mechanical skill	22 Effectiveness in adapting the work programme to broader or related programmes	
3 Skill in the application of techniques and procedures	23 Effectiveness in devising procedures	
4 Presentability of work (appropriateness of arrangement and appearance of work)	24 Effectiveness in laying out work and establishing standard to performance for subordinates	
5 Attention to broad phases of assignment	25 Effectiveness in directing, reviewing and checking the work of subordinates	
6 Attention to pertinent detail	26 Effectiveness in instructing, training and developing subordinates in the work	
7 Accuracy of operations		
8 Accuracy of final results		
9 Accuracy of judgment or decisions		

- 27 Effectiveness in promoting high working moral  
 28 Effectiveness in determining space, personnel and equipment needs  
 29 Effectiveness in setting and obtaining adherence to time limits and deadlines  
 30 Ability to make decisions clearly defined authority to  
 31 Effectiveness in delegating

act  
 STATE ANY OTHER ELEMENTS CONSIDERED

- (A)  
 (B)  
 (C)

Adjective  
 Rating

10 Effectiveness in presenting ideas or facts

11 Industry  
 12 Rate of progress on or completion of assignments  
 13 Amount of acceptable work produced (Is mark based on production records ? )  
 (Yes or no)

14 Ability to organize his work

15 Effectiveness in meeting and dealing with others

16 Co-operativeness

17 Initiative

18 Resourcefulness

19 Dependability

20 Physical fitness for the work

# STANDARD

Deviations must be explained on reverse side of this form

Adjective  
 Rating

Plus marks on all underlined elements, and check marks or better on all other elements rated  
 Check marks or better on all elements rated, and plus marks on at least half of the underlined elements  
 Check mark or better on a majority of underlined elements, and all weak performance overcompensated by outstanding performance  
 Check marks or better on a majority of underlined elements, and all weak performance not overcompensated by outstanding performance  
 Minus marks on at least half of the underlined elements

Rating  
 Official

Reviewing  
 Official

Rated by

(Signature of rating official)

(Title)

(Date)

Reviewed by

(Signature of reviewing official)

(Title)

(Date)

Rating approved by efficiency rating committee

(Date)

Report to employee

(Adjective rating)

## अनुशासन, पदावनति, पदच्युति और सेवा-निवृत्ति

(Discipline, Demotion, Dismissal And Retirement)

कर्मचारियों के आचरण (Conduct) का निर्धारण करने के लिए प्रत्येक संगठन की अपनी विधिया (Laws), नियम (Rules) तथा विनियम (Regulations) होते हैं। कर्मचारी अनेक बार इन नियमों का उल्लंघन करते हैं। अतः उनके विरुद्ध कार्यवाही की जाती है। कर्मचारियों द्वारा जिन परिस्थितियों में अनुशासन भंग किया जाता है वे निम्न प्रकार हैं —

(१) कर्तव्यों के प्रति असावधानी—दीर्घसूत्रता (Tardiness) आलस्य, लापरवाही, सम्पत्ति की तोड़-फोड़ अथवा हानि आदि, (२) अदक्षता (Inefficiency), (३) अवज्ञा (Insubordination), नियमों अथवा विनियमों का उल्लंघन, राजद्रोह, (४) मदिरापन, (५) अनैतिकता, (६) निष्ठा का अभाव, जिसमें स्वीकृत नैतिक महिता (Code of ethics) का उल्लंघन, ऋण अदा न कर सकना, रिश्वत लेना या देना, अथवा जान बूझकर किसी विधि के प्रवर्तन (Enforcement) की उपेक्षा करना भी सम्मिलित है।<sup>1</sup>

उपरोक्त कारणों की वजह से अनुशासन भंग करने की स्थिति में कर्मचारियों को जो दण्ड दिया जाता है वह भी परिस्थिति के अनुसार ही भिन्न-भिन्न प्रकार का होता है। दण्ड निम्न प्रकार हो सकता है (१) अनौपचारिक सूचना (Informal notice) एवं चेतावनी (Warning), (२) अभिलेख में पूर्ति तथा भर्त्सना (Reprimand) अथवा केवल भर्त्सना, (३) अतिरिक्त समय की अपेक्षा (Requirement of over time), (४) ज्येष्ठता के अधिकारों (Seniority rights) की समाप्ति अथवा वेतन वृद्धि (Increment) में विलम्ब, (५) निलम्बन (Suspension), (६) पदावनति (Demotion), (७) पद से हटाया जाना या अपसारण (Removal), (८) न्यायिक अभियोग लगाना (Judicial Prosecution)।<sup>2</sup>

अनुशासन भंग करने के दण्ड कठोर हो सकते हैं जैसे कि निलम्बन, पदावनति, ज्येष्ठता के अधिकारों की समाप्ति अथवा सेवा से पदच्युति। जो कर्मचारी मामूली

1 Also refer to L- D White Introduction to the study of Public Administration, P 423 and F, Alexander "Principles of Disciplining", Personnel, November 1945, pp 161-170

2 Also refer to L D White, op cit P 423

अपराधो के दोषी पाये जाये उनके अभिलेख (Record) में प्रविष्ट (Entry) करके अथवा उसके बिना ही उनकी भर्त्सना की जा सकती है और उस अपराध की पुनरावृत्ति न करने के सम्बन्ध में उन्हें चेतावनी (Warning) दी जा सकती है । ऐसे मामले से निवटने के अन्य उपायो में प्रत्याशित पदोन्नति अथवा वृद्धि को रोक देना, अवकाश सम्बन्धी विशेषाधिकारों का निलम्बन अथवा अवकाश (Leave) की समाप्ति सम्मिलित हैं ।

कर्मचारी को उसके कृत्य तथा आचरण के विषय में पूर्णतया स्पष्टीकरण करने का अवसर प्रदान किये बिना दण्ड नहीं दिया जाना चाहिए । सेवा के सर्वोत्तम हितों की दृष्टि से यह आवश्यक है कि अपराध की पूर्णतः छानबीन तथा पुष्टि किये बिना कोई भी दण्ड न दिया जाय । दण्ड ऐसा होना चाहिए जो कि अपराधों की दृष्टि से उपयुक्त हो, और दण्डित कर्मचारी को यह अवसर प्राप्त होना चाहिए कि वह अन्याय अथवा भूल को ठीक करा सके । उसे यह अधिकार प्राप्त होना चाहिए कि वह दण्ड की आज्ञा के विरुद्ध उच्च प्राधिकारी अथवा अपील मण्डल से अपील कर सके । अन्तिम आश्रय के रूप में, कर्मचारी को यह भी अधिकार प्राप्त होना चाहिए कि वह देश के विधि न्यायालय के समक्ष अपील कर सके । उच्च अधिकारियों की मनक तथा पक्षपात के विरुद्ध निर्दोष कर्मचारियों को सुरक्षा प्रदान करने के लिए ये सब बचाव (Safe guards) अत्यन्त आवश्यक हैं ।

### पार्थक्य तथा सेवा-निवृत्ति

#### (Separation and Retirement)

लोक सेवा की एक अन्य समस्या कर्मचारी के पार्थक्य (Separation) अर्थात् सेवा से पृथक् होने की है । लेकिन लोक सेवा में कर्मचारियों का पृथक् होना निम्नलिखित कारणों से हो सकता है —

(१) मृत्यु,

(२) त्याग-पत्र (Resignation), ऐच्छिक अथवा अनैच्छिक,

(२) पदच्युति—छटनी के कारण ।

(४) सेवा के हित की दृष्टि से अपसारण अथवा हटाया जाना, या तो अकुशलता के कारण अथवा अनुशासन सम्बन्धी कारण से,

(५) अथवा सेवा-निवृत्ति, जो कि एक निश्चित आयु को पूरा होने पर सेवा काल (Length of service) पर अथवा असमर्थता (Disability) के कारण हो सकती है ।<sup>१</sup> कर्मचारी या तो स्वेच्छा से त्याग-पत्र देकर लोक-सेवा से मुक्त हो सकते हैं अथवा उनकी छटनी (Retrenchment) की जा सकती है या उनको पदच्युत (Dismiss) किया जा सकता है । किसी भी कर्मचारी को निम्नलिखित दो मुख्य कारणों में से किसी एक के आधार पर पदच्युत किया जाता है (१) अयोग्यता

<sup>1</sup> Also refer to W Brooke Graves, *Public Administration in a democratic Society*, P 225

अथवा असमर्थता और अकुशलता के कारण, (२) अन्य कारण से, जो कि वास्तव में अनुशासनिक कारणों के आधार पर पदच्युत का ही सूचक है ।

## सेवा निवृत्ति योजनाओं के उद्देश्य

(Purposes of Retirement Plans)

सेवा-निवृत्ति की एक सुदृढ प्रणाली कर्मचारियों तथा सरकार दोनों के लिए ही हितकर है । सेवा-निवृत्ति प्रणाली के अन्तर्गत कर्मचारियों को अतिवयस्कता के लाभ (Superannuation benefits) प्रदान किये जाते हैं जिससे कि वे वृद्धावस्था में निवृत्ति वेतन या पेन्शन (Pension) अथवा भविष्य निधि (Provident Fund) आदि के रूप में सरकार की ओर से मिलने वाले जीविकोपार्जन के साधनों के बारे में निश्चित होकर आराम से अपना जीवन बिता सकें । सेवा निवृत्ति की एक सुदृढ प्रणाली के द्वारा सरकार को कुशल व्यक्तियों की सेवा में रखने में समर्थ हो जाती है । सेवा निवृत्ति योजनाओं के उद्देश्य निम्न प्रकार हैं—

(१) उन अतिवयस्क कर्मचारियों के लिए निर्वाह के साधन प्रदान करना जोकि यथोचित कार्य-कुशलता के साथ और अधिक समय तक कार्य नहीं कर सकते , (२) कार्य करने में असमर्थ कर्मचारियों की देखभाल करना, चाहे उनकी असमर्थता व्यावसायिक कारणों से हो अथवा गैर-व्यावसायिक कारणों से , (३) कर्मचारियों के आश्रितों (Dependents) के लिए कुछ वित्तीय सहायता की व्यवस्था करना जिनकी मृत्यु व्यावसायिक दुर्घटनाओं अथवा अन्य कारणों से हो गई हो । सम्पूर्ण रूप से लोक-सेवा में मनोबल (Morale) तथा कार्य-कुशलता (Efficiency) बनाये रखने के लिए निवृत्ति प्रणाली का होना अत्यन्त आवश्यक है । आवश्यकता इस बात की होती है कि वृद्ध कर्मचारियों को, जिनकी कार्य-क्षमता दिन प्रतिदिन क्षीण होती जाती है, आराम दिया जाये तथा वृद्धावस्था में शान्ति के साथ जीवन निर्वाह करने के लिए उनको धन दिया जाए । पेन्शन अथवा दावों की अदायगी के लिए निधियों (Funds) की व्यवस्था केवल सरकार की ओर से हो सकती है, केवल कर्मचारियों की ओर से हो सकती है अथवा दोनों के ही अशदानों (Contributions) द्वारा हो सकती है । इसी आधार पर सेवा-निवृत्ति प्रणालियों का वर्गीकरण साधारणतः इस प्रकार किया जाता है

(१) अशदायी (Non-Contributory)—इस प्रणाली के अन्तर्गत, सेवा-निवृत्ति काल की सम्पूर्ण धनराशि का प्रबन्ध सरकार ही करती है । चूंकि इस प्रणाली के कर्मचारियों की निवृत्ति-निधि (Retirement fund) के लिए अशदान नहीं करना पड़ता, अतः इस प्रणाली को अशदायी कहा जाता है ।

(२) आंशिक अशदायी (Partly Contributory)—इस प्रणाली में, निवृत्ति-निधि का आंशिक भार तो सरकार द्वारा वहन किया जाता है और आंशिक भार कर्मचारियों द्वारा निवृत्ति-निधि के लिए सरकार तो अशदान स्वयं देती है और कर्मचारियों का अशदान अनिवार्य रूप से उनके वेतनों में से काट लिया जाता है ।

(३) पूर्ण अशदायी (Wholly Contributory)—इस प्रणाली में, निवृत्ति-निधि के लिए सम्पूर्ण अशदान कर्मचारियों द्वारा ही किया जाता है और सम्पूर्ण अशदान कर्मचारियों के वेतन में से काट लिया जाता है।

**भारत में लोक-सेवकों के लिए आचार-संहिता और अनुशासन के नियम**  
(Code of Conduct and Discipline Rules for Public Servants in India)

भारत में लोक कर्मचारियों की आचार-संहिता (Code of conduct) का उद्देश्य—

(१) सेवा के प्रति निष्ठा (Integrity),

(२) सेवा में रहते हुए राजनीति के प्रति तटस्थता (Neutrality) तथा

(३) सेवा में अनुशासन बनाए रखना है। किसी भी सुसंगठित तथा कुशल सरकारी कार्मिक व्यवस्था के लिए इन तीनों ही बातों का होना अत्यन्त आवश्यक है। भारत में लोक-कर्मचारियों के लिये आचार-व्यवहार के ये नियम निम्न प्रकार हैं—

### 1. सरकारी कार्मिक-वर्ग की निष्ठा

(Integrity of Public Personnel)

भारत में सेवा के प्रति सरकारी कर्मचारियों की निष्ठा बनाये रखने के लिये कुछ नियम निर्धारित किये गये हैं। यह व्यवस्था की गई है कि—

(१) सेवा का प्रत्येक सदस्य हर समय अपने कर्तव्यों के प्रति पूर्ण निष्ठा तथा भक्ति रखेगा।<sup>1</sup>

(२) सरकारी सरक्षण-प्राप्त फर्मों के निकट सम्बन्धियों की नियुक्तियाँ नहीं की जा सकेंगी। उपरन्ध यह है कि (क) सरकार की पूर्व अनुमति प्राप्त किये बिना सेवा का कोई भी सदस्य अपने पुत्र, पुत्री अथवा आश्रित को इस बात की आज्ञा नहीं देगा कि वह ऐसी गैर-सरकारी फर्मों के साथ जिनसे कि उन्में सरकारी व्यवहार (Official dealings) करना पड़ता हो, अथवा ऐसी अन्य फर्मों के साथ, जिनका सरकार के साथ लेन-देन होता हो, व्यापारिक सम्बन्ध रख सके अथवा उनमें नौकरी कर सके।<sup>2</sup> (ख) यदि कोई ऐसा प्रस्ताव मामने आता है जिसमें कि किसी ऐसी फर्म को ठेका देने अथवा सरक्षण प्रदान करने का प्रश्न विचाराधीन हो जिसमें कि सेवा के सदस्य का पुत्र, पुत्री अथवा कोई आश्रित नियुक्त हो, तो उस सम्बन्धित सदस्य को सरकार के समक्ष इस तथ्य को प्रकट करना होगा और तत्पश्चात् उस मामले का निश्चय करके ही मामान अथवा उच्च-स्तर के अन्य किसी पदाधिकारी द्वारा किया जायेगा।<sup>3</sup>

(३) सरकारी कर्मचारियों के लिए किसी भी प्रकार का चन्दा या भेंट अथवा उपहार लेना मना है। सरकार की पूर्व अनुमति के बिना सेवा का कोई भी

1 The All India Services (Conduct) Rules, 1958, Rule 3

2 Ibid 4—A (1)

3 Ibid 4—A (2)

मदस्य किसी भी व्यक्ति से किसी प्रकार की भेंट नहीं लेगा, अथवा किसी भी प्रकार का चन्दा न तो मागेगा और न स्वीकार करेगा, अथवा न अपनी पत्नी या परिवार के किसी सदस्य को ही ऐसा करने की आज्ञा देगा, अथवा किसी भी उद्देश्य की पूर्ति के लिये धन एकत्रित करने के कार्य से, अन्य किसी रूप में भी, अपने आपको सम्बद्ध नहीं रखेगा।<sup>1</sup>

(४) सरकारी कर्मचारियों के लिए कुछ स्थितियों में निजी व्यापार करना अथवा कोई अन्य नौकरी करना, धन का निवेश (Investment) करना, उधार देना तथा उधार लेना मना है। उपबन्ध यह है कि (क) कोई भी सरकारी कर्मचारी, सरकार की पूर्व अनुमति के बिना, प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से, कोई भी निजी व्यापार अथवा व्यवसाय नहीं कर सकेगा अथवा कोई दूसरी नौकरी नहीं कर सकेगा। (ख) कोई भी सरकारी कर्मचारी किसी भी व्यवसाय में लाभ की आशा से धन नहीं लगा सकेगा। (ग) सेवा का कोई भी सदस्य अथवा सरकारी कर्मचारी ऐसे काम में धन का निवेश (Investment) नहीं कर सकेगा, अथवा न अपनी पत्नी या परिवार के किसी सदस्य को ही ऐसा करने की आज्ञा देगा, जिससे उनके प्रशासकीय कार्यों के निष्पादन में बाधा पड़ने की सम्भावना हो। (घ) सेवा का एक सदस्य अपने व्यक्तिगत मामलों की व्यवस्था इस प्रकार करेगा कि जिससे वह ऋणग्रस्तता (Indebtedness) अथवा दिवालियेपन (Insolvency) से बचा रह सके। (ङ) कोई भी सरकारी कर्मचारी, सरकार को पूर्व सूचना दिये बिना, किसी भी अचल सम्पत्ति को पट्टे (Lease), गिरवी अथवा बन्धक (Mortgage), क्रय-विक्रय भेंट (Gift) अथवा अन्य किसी रूप में, अपने नाम में अथवा अपने परिवार के किसी सदस्य के नाम में, ले अथवा दे नहीं सकेगा। (च) यदि कोई सरकारी कर्मचारी एक हजार रुपये से अधिक मूल्य की किसी चल सम्पत्ति (Movable property) के बारे में कोई सौदा करता है, चाहे वह सौदा उस सम्पत्ति के क्रय या विक्रय के सम्बन्ध में हो अथवा अन्य किसी सम्बन्ध में, उसे उस सौदे की सूचना सरकार को देनी होगी। चल सम्पत्ति में अन्य वस्तुओं के साथ-साथ निम्न सम्पत्ति भी सम्मिलित हैं (१) जवाहरात, बीमा पालिसी, शेयर, प्रतिभूतियाँ (Securities) तथा ऋण-पत्र (Debentures), (२) ऐसे सरकारी कर्मचारी द्वारा दिये गये कर्ज (Loans), चाहे वे सुरक्षित (Secured) हो या नहीं, (३) मोटर कारें, मोटर साइकिलें, घोड़े अथवा वाहन का अन्य कोई साधन, और (४) रेफ्रिजरेटर, रेडियो तथा रेडियोग्राम। (छ) सेवा का प्रत्येक सदस्य सेवा में प्रथम नियुक्ति के समय तथा उसके पश्चात् प्रत्येक बारह माह के अन्तर पर अपने द्वारा अधिकृत समस्त तथा अचल सम्पत्ति के सम्बन्ध में सरकार के समक्ष एक विवरण-पत्र प्रस्तुत करेगा।<sup>2</sup>

1 Ibid 9-10

2 The All India Services (conduct) Rules 1954 Summary of Rules 9-15

## II. राजनीति के सम्बन्ध में तटस्थ रहने के नियम

### (Rules for Securing Neutrality in politics)

लोक सेवको को सरकार की सेवा करनी चाहिए, किसी दल विशेष की नहीं। मिविल-सेवको का भाग्य देश की राजनीति के भाग्य से सम्बन्ध नहीं होना चाहिए। प्रशासन में सत्यनिष्ठा एवं कार्य-कुशलता लाने के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि सिविल-सेवक देश की राजनीति के प्रति तटस्थ रहे। इस सम्बन्ध में भारत में जो नियम हैं उनमें से उपबन्ध है कि (क) सेवा का कोई भी सदस्य किसी भी राजनैतिक दल का अथवा किसी भी ऐसे सङ्गठन का, जोकि राजनीति में भाग लेता हो, न तो सदस्य बनेगा अथवा न अन्य किसी प्रकार से इससे सम्बन्ध रखेगा, और न ही वह किसी राजनैतिक आन्दोलन या राजनैतिक क्रिया में भाग लेगा या उसकी सहायता के लिए चन्दा देगा अथवा न अन्य किसी प्रकार से उसकी सहायता करेगा। (ख) प्रत्येक सरकारी कर्मचारी का यह कर्तव्य होगा कि वह इस बात का प्रयास करे कि उसके परिवार का कोई भी सदस्य ऐसे किसी भी आन्दोलन अथवा कार्यवाही में, जोकि प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से विधि (Law) द्वारा स्थापित सरकार के विरुद्ध हो, न तो भाग ले, न उसकी सहायता के लिये चन्दा दे अथवा न अन्य किसी भी प्रकार से उसकी सहायता करे, यदि कोई कर्मचारी अपने परिवार के किसी सदस्य को ऐसे किसी आन्दोलन अथवा कार्यवाही में भाग लेने से, या उसकी सहायताार्थ चन्दा देने से अथवा अन्य किसी प्रकार से उनकी सहायता करने से रोकने में असमर्थ हो तो उसे इस स्थिति की सूचना सरकार को देनी होगी। (ग) कोई भी सरकारी कर्मचारी विधान-मण्डल अथवा स्थानीय सत्ता के किसी भी निर्वाचन (Election) में न तो भाग लेगा, न उसके पक्ष में प्रचार करेगा न अन्य किसी प्रकार से उसमें हस्तक्षेप करेगा अथवा न उसके सम्बन्ध में अपने किसी प्रभाव का ही उपयोग करेगा। (घ) यदि किसी सरकारी कर्मचारी को निर्वाचनों में मत (वोट) देने का अधिकार प्राप्त है तो वह इस अधिकार का प्रयोग कर सकता है, परन्तु ऐसा करते समय वह इस प्रकार का कोई सकेत नहीं देगा कि वह किसे वोट देना चाहता है अथवा उसने किसे या किस प्रकार वोट दिया है। (ङ) कोई भी सरकारी कर्मचारी रेडियो के किसी प्रसारण (ब्रॉडकास्ट) में, अथवा सुगमता से या अपने नाम से या अन्य किसी व्यक्ति के नाम से प्रकाशित किसी लेख में, अथवा समाचार-पत्र या प्रेस को दिये गये किसी वक्तव्य या पत्र में, अथवा किसी भी सार्वजनिक वक्तव्य अथवा प्रकाशन में अपना ऐसा कोई विचार या मत अथवा तथ्य प्रकट नहीं करेगा—

(१) जिससे केन्द्र सरकार अथवा किसी राज्य सरकार की किसी प्रचलित (Current) अथवा अभिनव (Recent) नीति अथवा कार्यवाही की विपरीत आलोचना करने का अवसर मिले, अथवा

(२) जिससे केन्द्र सरकार और किसी भी राज्य सरकार के पारस्परिक सम्बन्धों के विषय में भ्रम उत्पन्न हो, अथवा

(३) जिससे केन्द्र सरकार और किसी विदेशी सरकार के बीच के सम्बन्धों के विषय में भ्रम उत्पन्न हो ।<sup>1</sup>

### III. भारत में अनुशासन तथा अपील के नियम

#### (Discipline and Appeal Rules in India)

संगठन की कुशलता तथा सुचारु संचालन के लिए सेवा में अनुशासन बने रहना अत्यन्त आवश्यक है ।

दण्ड (Penalties)—उचित तथा पर्याप्त कारणों के आधार पर, और जैसी कि आगे व्यवस्था दी गई है, सेवा के एक सदस्य को निम्नलिखित दण्ड दिये जा सकते हैं

(१) निन्दा अथवा भर्त्सना,

(२) वेतन-वृद्धि (Increment) अथवा पदोन्नति को रोक देना ,

(३) पद स्थिति (Rank) में कमी, जिसमें कालक्रम (Time-scale) अथवा पद का कम किया जाना (Reduction to a lower post) अथवा एक कालक्रम में निम्न दर्जा दिया जाना सम्मिलित है ,

(४) सरकारी आदेशों की उपेक्षा अथवा उल्लंघन से सरकार को जो आर्थिक हानि हुई हो, उस समस्त हानि अथवा उसके एक भाग की पूर्ति उसके वेतन में से करना ,

(५) आनुपातिक पेन्शन पर अनिवार्य सेवा-निवृत्ति ,

(६) सेवा से हटाया जाना (Removal), जिसके कारण वह भविष्य में नौकरी के लिए अयोग्य अथवा अनर्ह (Disqualified) नहीं होगा ;

(७) सेवा से पदच्युति (Dismissal), जिसके कारण वह साधारणतया भविष्य में नौकरी के लिए अयोग्य हो जायेगा ।

सेवा के किसी भी सदस्य को केन्द्र सरकार की आज्ञा के बिना पदच्युति, पक्तिच्युत करने अथवा अनिवार्य सेवा-निवृत्ति को दण्ड नहीं दिये जा सकेंगे ।

#### दण्ड देने की विधि अथवा प्रक्रिया

##### (Procedure for Imposing Penalties)

(१) लोक सेवक जाँच अधिनियम, १८५० (Public Servants Inquiry Act, 1850) के उपबन्धों पर कोई भी विपरीत प्रभाव डाले बिना यह व्यवस्था है कि सेवा के किसी भी सदस्य पर नियम ३ में उल्लिखित कोई भी दण्ड देने का आदेश तब तक जारी नहीं किया जायेगा जब तक कि उस सदस्य को उन कारणों की लिखित सूचना न दे दी गई हो, जिनके आधार पर कि दण्ड की कार्यवाही का प्रस्ताव किया गया है, और उसे अपना बचाव करने का पर्याप्त अवसर न प्रदान किया गया हो ।

(२) उन कारणों को जिनके आधार पर किसी सरकारी कर्मचारी के विरुद्ध कार्यवाही करने का प्रस्ताव किया जाए, एक निश्चित अभियोग (Charge) अथवा

अभियोगों का रूप दिया जायेगा और उस अभियोग की सूचना सेवा के उस सदस्य को दे दी जायेगी जिसके विरुद्ध कार्यवाही की जा रही है, साथ ही उसको उन सब आरोपों (Allegations) का, जिन पर कि प्रत्येक अभियोग आधारित है, तथा ऐसी अन्य सब बातों एवं स्थितियों का, जिन पर कि उस मामले के सम्बन्ध में आदेश जारी करते समय विचार किया गया हो, एक विवरण-पत्र (Statement) भी दिया जायेगा।

(३) उस सरकारी कर्मचारी से यह अपेक्षा की जायेगी कि वह ऐसी अवधि के अन्तर्गत, जोकि उस मामले की परिस्थितियों को देखते हुए सरकार द्वारा युक्तियुक्त रूप से (Reasonable) पर्याप्त समझी जाए, अपने वचाव के सम्बन्ध में एक लिखित वक्तव्य देगा और यह स्पष्ट करेगा कि क्या वह स्वयं सुनवाई के लिए उपस्थित होना चाहता है।

(४) सम्बन्धित सरकारी कर्मचारी सरकार से यह प्रार्थना कर सकता है कि वह लिखित वक्तव्य अथवा विवरण-पत्र तैयार करने के सम्बन्ध में उसको आवश्यक सरकारी कागजातों अथवा अभिलेखों (Official records) तक पहुँचने की आज्ञा प्रदान करे। परन्तु यदि सरकार की राय में ऐसे अभिलेख उस मामले से विलकुल भी सम्बद्ध नहीं हैं, अथवा यदि लोक-हित की दृष्टि से ऐसी पहुँच की आज्ञा देना वाञ्छनीय नहीं है तो वह यथेष्ट कारणों के आधार पर, जिन्हें कि लिखित रूप में रखा जाना चाहिये, उसको ऐसी पहुँच (Access) की आज्ञा देने से इन्कार कर सकती है।

(५) उप-नियम (३) के अनुसार उस कर्मचारी से लिखित वक्तव्य प्राप्त होने के पश्चात्, अथवा यदि निर्धारित अवधि के अन्तर्गत ऐसा कोई लिखित वक्तव्य प्राप्त न हो तब सरकार, यदि आवश्यक समझे तो उस कर्मचारी के विरुद्ध लगाये आरोपों की जाँच के लिए एक जाँच मण्डल (Board of Inquiry) अथवा जाँच अधिकारी (Inquiry officer) की नियुक्ति कर सकती है। इस प्रकार वह उपनियम (६) के उपबन्ध के अनुसार आरोपों की जाँच कर लेगी। यदि सरकार ऐसे जाँच मण्डल अथवा जाँच अधिकारी की नियुक्ति की आवश्यकता नहीं समझती, तो वह आरोपों अथवा अभियोगों की जाँच ऐसी रीति से करेगी जो उसे उपयुक्त प्रतीत हो।

(६) यदि सम्बद्ध सरकारी कर्मचारी स्वयं व्यक्तिगत सुनवाई के लिए उपस्थित होना चाहता है तो उसे ऐसा करने दिया जायेगा। यदि वह कहता है कि मामले की मौखिक जाँच (Oral inquiry) की जाए अथवा यदि सरकार ऐसा करने का आदेश दे, तो यथास्थिति (As the case may be) जाँच-मण्डल अथवा जाँच अधिकारी द्वारा मौखिक जाँच की जायेगी। ऐसी जाँच के समय उन आरोपों के सम्बन्ध में, जिन्हें कि सम्बद्ध कर्मचारी ने स्वीकार नहीं किया है, गवाहियाँ ली जायेंगी और उस कर्मचारी को यह अधिकार प्राप्त होगा कि ऐसे गवाहों (Witnesses) से जिरह (Cross examination) कर सके, व्यक्तिगत स्वयं गवाही दे सके तथा इच्छानुसार गवाहों को बुला सकें।

किन्तु यथास्थिति जाँच-मण्डल अथवा जाँच अधिकारी ऐसे गवाह को बुलाने की आज्ञा देने से इन्कार कर सकता है, पर इन्कार के ऐसे कारणों को लेखवद्ध किया जाना चाहिए।

(७) जहाँ जाँच-मण्डल की नियुक्ति की जायेगी तो उसमें दो से कम वरिष्ठ अधिकारी (Senior officers) नहीं होंगे, किन्तु ऐसे मण्डल का कम से कम एक सदस्य उस सेवा का पदाधिकारी होगा जिससे कि वह सरकारी कर्मचारी सम्बन्धित है।

(८) इस नियम के उपबन्धों (Provisions) के अन्तर्गत सेवा के एक सदस्य के विरुद्ध जाच में जो कार्यवाहिया (Proceedings) संचालित की जायेंगी उनमें गवाही का पर्याप्त विवरण, निर्णयों का एक प्रतिवेदन (Report) तथा वे कारण सम्मिलित होंगे जिन पर कि वे निर्णय आधारित हों, परन्तु इन कार्यवाहियों में कर्मचारी को दिये जाने वाले दण्ड के सम्बन्ध में तब तक कोई भी सिफारिश नहीं होगी जब तक कि सरकार ऐसी सिफारिश करने को विशेष रूप से न कहे।

(९) सेवा के सदस्य (सरकारी कर्मचारी) के विरुद्ध जाच पूर्ण हो जाने के पश्चात् और दण्ड देने वाली सत्ता द्वारा दिये जाने वाले दण्ड के सम्बन्ध में सामयिक अथवा अस्थायी निर्णय करने के पश्चात्, यदि प्रस्तावित दण्ड पदच्युति (Dismissal), पद से हटाये जाने (Removal), अनिवार्य सेवा-निवृत्ति (Compulsory retirement) अथवा पक्तिच्युति करने (Reduction in rank) का है तो, दोषारोपित सरकारी कर्मचारी को-जाच के प्रतिवेदन की एक प्रतिलिपि दी जायेगी और उसको कारण बतलाने (To show case) का एक और अवसर प्रदान किया जायेगा कि प्रस्तावित दण्ड उस पर क्यों न लागू कर दिया जाये।

आयोग से परामर्श (Consultation with the Commission)—सरकारी कर्मचारी को नियम ३ में उल्लिखित कोई भी दण्ड दिये जाने का आदेश सरकार द्वारा आयोग में परामर्श किये बिना जारी नहीं किया जायेगा।

किन्तु ऐसे मामलों में, जिनके बारे में कि राज्य सरकार तथा आयोग के बीच मतभेद हो, सम्पूर्ण विषय केन्द्र सरकार को सौंप दिया जायेगा और उसके बारे में उसका निर्णय अन्तिम होगा।

अनुशासनिक कार्यवाहियों के समय निलम्बन (Suspension during Disciplinary Proceedings)—(१) किसी भी मामले में लगाये गये अभियोगों (Charges) तथा तत्सम्बन्धी परिस्थितियों को देखते हुए यदि वह सरकार, जोकि अनुशासनिक कार्यवाही कर रही है, उस सरकारी कर्मचारी को निलम्बित अथवा मुअत्तल करना आवश्यक अथवा वाछनीय समझती है जिसके विरुद्ध कि ऐसी अनुशासनिक कार्यवाहिया प्रारम्भ की जा रही है तो वह सरकार—

(क) यदि वह सरकारी कर्मचारी उसके अधीन सेवा कर रहा है तो उसको निलम्बित अथवा मुअत्तल (Suspend) करने का आदेश जारी कर सकती है, अथवा

(ख) यदि वह सरकारी कर्मचारी अन्य सरकार के अधीन सेवा कर रहा है तो वह उस सरकार से प्रार्थना कर सकती है कि उस कर्मचारी के मामले की जाच का निर्णय होने तक तथा उस सम्बन्ध में अन्तिम आदेश जारी होने तक वह उसको निलम्बन के अन्तर्गत रखे।

किन्तु ऐसे मामले में, जिनके बारे में कि दो राज्य सरकारों (State Governments) के बीच मतभेद हो, सम्पूर्ण विषय केन्द्र सरकार को सौंप दिया जायेगा और इस सम्बन्ध में उसका निर्णय अन्तिम होगा।

(२) एक सरकारी कर्मचारी को, जिसे कि दण्डापराध (Criminal charge) अथवा अन्य किसी अपराध के कारण अडतालीस घण्टे से अधिक की अवधि के लिए सरकारी संरक्षण में नजरबन्द (Detained) रखा गया हो, सम्बन्धित सरकार द्वारा इस नियम के अन्तर्गत निलम्बित (मुअत्तल) हुआ ही माना जायेगा।

(३) उस सरकारी कर्मचारी को, जिसके विरुद्ध कि दण्डापराध का मामला विचाराधीन हो, उस सरकार की इच्छा पर जिसके अन्तर्गत वह सेवा कर रहा है, अनुशासनिक कार्यवाहियों की अवधि की समाप्ति तक निलम्बित किया जा सकता है, यदि उसका अपराध सरकारी सेवक के रूप में उसके पद से सम्बन्धित हो अथवा उससे उसके कर्तव्यों के निष्पादन में परेशानी उत्पन्न होने की अथवा नैतिक पतन की सम्भावना हो।

**अपील का अधिकार (Right of Appeal)**—(१) प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को यह अधिकार प्राप्त होगा कि वह नियम ३ के खण्ड (१), (२) (३) व (४) में उल्लिखित दण्डों में से कोई दण्ड उसको दिये जाने के सम्बन्ध में राज्य सरकार द्वारा पास किये गये आदेश के विरुद्ध, जैसी कि आगे व्यवस्था दी गई है, केन्द्र सरकार से अपील कर सके।

(२) सरकारी कर्मचारी को यह अधिकार प्राप्त होगा कि वह नियम ६ के उप-नियम २ (ख) तथा ३ (ख) के अन्तर्गत राज्य सरकार द्वारा पास किये गए किसी भी आदेश के विरुद्ध केन्द्र सरकार से अपील कर सके, ऐसी अपील राज्य सरकार द्वारा पास किये गए किसी ऐसे आदेश (Order) के विरुद्ध भी की जा सकेगी जोकि—

(अ) उसके पद पर लागू होने वाले नियमों (Rules) के द्वारा संचालित उसकी सेवा की दशाओं, वेतन, भत्ते अथवा पेन्शन में ऐसा परिवर्तन कर दे जो उसके लिए हानिकार हो, अथवा

(आ) कर्मचारी की सेवा की दशाओं, वेतन, भत्ते अथवा पेन्शन का नियमन करने वाले नियमों में से किसी भी नियम के उपबन्धों (Provisions) की ऐसी व्याख्या करे जो कि उसके लिए हानिकार हो, या

(इ) अपने प्रभाव से कनिष्ठ वेतन-क्रम से ज्येष्ठ वेतन-क्रम में उसकी पदोन्नति (Promotion) का उल्लंघन करे, अथवा

(ई) अपने प्रभाव से दक्षता अवरोध (Efficiency bar) उसकी वेतन-वृद्धि रोक दे ।

## वे परिस्थितियां जिनमें अपील करने का अधिकार नहीं होता

(Cases Where There is no Right of Appeal)

(१) किसी भी सरकारी कर्मचारी को केन्द्र सरकार द्वारा पास किये गए आदेश के सम्बन्ध में अपील करने का अधिकार नहीं होगा ।

(२) नियम १४ के अन्तर्गत अपील पर प्रतिबन्ध लगाने वाले समर्थ प्राधिकारी (Competent authority) के आदेश के विरुद्ध भी अपील नहीं की जा सकेगी ।

(३) यह माना जायेगा कि उपनियम (१) अथवा उप-नियम (२) में ऐसी कोई बात नहीं है जो कि नियम २० के उपबन्धों के अन्तर्गत तथा उनके ही अनुसार राष्ट्रपति (President) के समक्ष एक विनति-पत्र (Memorial) प्रस्तुत करने के सरकारी कर्मचारी के अधिकार को प्रभावित करे अथवा उसमें कटौती करे ।

## अपील सुनने वाली सत्ता द्वारा अपीलों पर विचार

(Consideration of Appeals by Appellate Authority)

(१) नियम ३ के खण्ड (१), (२), (३) व (४) में उल्लिखित कोई भी दण्ड दिये जाने के आदेश के विरुद्ध अपील किये जाने की स्थिति में केन्द्र सरकार (Central Government) इस बात पर विचार करेगी कि

(क) क्या वे तथ्य, जिन पर कि आदेश आधारित है, प्रस्थापित किये गये हैं ,

(ख) क्या प्रस्थापित तथ्य (Established facts) अनुशासनिक कार्यवाही करने का पर्याप्त आधार प्रस्तुत करते हैं , तथा

(ग) क्या दिया गया दण्ड अत्याधिक है, पर्याप्त है अथवा अपर्याप्त है और यह विचार करने के पश्चात्, आयोग के परामर्श से, ऐसा आदेश जारी करेगी जोकि वह उचित समझे ।

(२) नियम १० के उप-नियम (२) के अन्तर्गत दायर की गई अपील के मुकदमे में केन्द्र सरकार, उस मामले की सम्पूर्ण परिस्थितियों को दृष्टिगत रखते हुए, ऐसा आदेश जारी करेगी जोकि उसे उचित तथा न्यायसंगत प्रतीत हो ।

(३) उप-नियम (१) अथवा उप-नियम (२) के अन्तर्गत दायर की गई अपील में केन्द्र सरकार द्वारा दिया गया प्रत्येक आदेश अन्तिम होगा तथा सम्बन्धित राज्य सरकार ऐसे आदेश को तुरन्त ही कार्यान्वित करेगी ।

## अपील दायर करने की प्रक्रिया व रूप

(Form and Procedure for Submission of Appeals)

(१) अपील दायर करने वाला प्रत्येक सरकारी कर्मचारी पृथक्-पृथक् तथा स्वयं अपने नाम से ऐसा कर सकेगा ।

(२) इन नियमों के अन्तर्गत दायर की जाने वाली प्रत्येक अपील स्वराष्ट्र मन्त्रालय में भारत सरकार के सचिव को सम्बोधित की जायेगी और उसके सम्बन्ध में निम्न बातों का ध्यान रखा जायेगा ।

(क) उस अपील में ऐसी सम्पूर्ण मामूली, विवरण-पत्र तथा दलीले सम्मिलित हो जिन पर कि अपील करने वाला कर्मचारी निर्भर हो ,

(ख) उसमें अपमानजनक अथवा अनुचित भाषा का प्रयोग न किया जाये, और (ग) अपील प्रत्येक पहलू से पूर्ण हो ।

(३) ऐसी प्रत्येक अपील उस कार्यालय के द्वारा, जिसके अधीन की अपील करने वाला कर्मचारी उस समय कार्य कर रहा हो, तथा उस सरकार के द्वारा, निम्न के आदेश के विरुद्ध अपील दायर की गई हो, प्रस्तुत की जायेगी ।

### इन नियमों के निर्माण से पूर्व दायर की गई अपीलों

(Appeals preferred prior to Commencement of these Rules)

इन नियमों में ऐसी कोई बात नहीं है जोकि किसी कर्मचारी को अपील करने के किसी ऐसे अधिकार से वंचित करे जोकि उसे इन नियमों के बनाने तथा लागू होने से पूर्व जारी किये गये किसी आदेश की स्थिति में प्राप्त होता । इन नियमों के लागू होने के समय रुकी पड़ी हुई अथवा उसके बाद दायर की गई किसी भी अपील को इन नियमों के अन्तर्गत दायर की गई अपील के सदृश ही माना जायेगा और उसका निपटारा भी इसी प्रकार किया जायेगा कि मानो यह एक ऐसे आदेश (Order) के विरुद्ध प्रेषित की गई अपील है जिसके विरुद्ध कि इन नियमों के अन्तर्गत अपील दायर की जा सकती थी ।

### पुनर्विचार अथवा संशोधन :

इन नियमों में उल्लिखित किसी बात के होते हुए भी, किन्तु सदा नियम ४ के उप-नियम (१) तथा नियम ६ के उपबन्धों के अधीन, यथास्थित (As the case may be) केन्द्र सरकार अथवा सम्बन्धित राज्य सरकार, नियम १२ के अन्तर्गत जारी किये गए आदेश को छोड़ कर, अन्य किसी भी ऐसे आदेश के सम्बन्ध में पुनर्विचार (Review) तथा उसमें पुनः संशोधन (Revision) कर सकती है जोकि इन नियमों के द्वारा मिली हुई शक्तियों को क्रियान्वित करने के लिए उनके द्वारा जारी किया गया हो, किन्तु ऐसा संशोधन, अपील दायर होने की स्थिति में तो आदेश जारी होने की तिथि से ६ माह की अवधि के अन्तर्गत, और यदि ऐसी अपील न की गई हो तो उस स्थिति में, प्रारम्भिक आदेश जारी होने के बाद एक वर्ष की अवधि के अन्तर्गत ही किया जा सकेगा

किन्तु शर्त यह है कि जहाँ ऐसे किसी आदेश द्वारा किये जाने वाले दण्ड में वृद्धि करने का प्रस्ताव किया गया हो, तो सम्बन्धित सरकारी कर्मचारी को उस प्रस्तावित वृद्धि के विरुद्ध कारण दिखलाने का अवसर प्रदान किया जायेगा ।

एक और शर्त यह भी है कि जहाँ प्रारम्भिक आदेश, यथास्थिति, केन्द्र सरकार अथवा सम्बन्धित राज्य सरकार द्वारा आयोग से परामर्श करने के पश्चात् जारी किया गया हो, तो आयोग से परामर्श किए बिना उसमें कोई संशोधन नहीं किया जायेगा।

### विनति-पत्र (Memorials)

(१) सेवा के एक सदस्य (A member of the service) को यह अधिकार होगा कि वह केन्द्र सरकार अथवा राज्य सरकार के ऐसे किसी भी आदेश के विरुद्ध जिसके द्वारा कि वह पीडित हुआ है, राष्ट्रपति के समक्ष एक विनति-पत्र प्रस्तुत कर सके, किन्तु ऐसा विनति-पत्र उक्त आदेश के जारी होने की तिथि से तीन वर्ष की अवधि के अन्तर्गत ही प्रस्तुत किया जायेगा।

(२) प्रत्येक विनति-पत्र विनतिकर्ता (Memorialist) के हस्ताक्षर द्वारा प्रमाणित हो और विनतिकर्ता द्वारा ही अपने उत्तरदायित्व पर प्रस्तुत किया जायेगा।

(३) इन नियमों के अन्तर्गत प्रस्तुत किये गये प्रत्येक विनति-पत्र में निम्न बातों का ध्यान रखा जायेगा —

(क) उनमें ऐसी सम्पूर्ण सामग्री, विवरण-पत्र तथा दलीलें सम्मिलित हो जिन पर कि विनतिकर्ता निर्भर हो,

(ख) उसमें अपमानजनक अथवा अनुचित भाषा का प्रयोग न हो,

(ग) विनति-पत्र स्वयं में प्रत्येक पहलू से पूर्ण हो, तथा

(घ) उसके अन्त में एक विशिष्ट प्रार्थना अथवा प्रतिवेदन किया जाए।

(४) यदि विनति-पत्र राज्य सरकार के आदेशों के विरुद्ध है, तो उसे सम्बन्धित राज्य सरकार के माध्यम से ही प्रस्तुत किया जाना चाहिए, और यदि विनति-पत्र केन्द्र सरकार के आदेशों के विरुद्ध है, तो वह केन्द्र सरकार से उस मन्त्रालय (Ministry) अथवा उपयुक्त प्राधिकारी के माध्यम से प्रस्तुत किया जायेगा जिसके अन्तर्गत कि वह सरकारी कर्मचारी उस समय कार्य कर रहा हो।

(५) उप-नियम (४) के अन्तर्गत प्रेषित विनति-पत्र के साथ सम्बन्धित सामग्री एवं तथ्यो (Facts) का एक संक्षिप्त विवरण-पत्र सलग्न होगा, और जब तक कि ऐसा न करने के विशिष्ट कारण वर्तमान न हो, विनति-पत्र उस विषय के सम्बन्ध में, यथास्थिति—

(क) सम्बन्धित राज्य सरकार की, या

(ख) केन्द्र सरकार के उच्च मन्त्रालय अथवा उपयुक्त प्राधिकारी की, जिसके अन्तर्गत कि वह सरकारी कर्मचारी उस समय काम कर रहा हो, अथवा

(ग) सम्बन्धित राज्य सरकार तथा केन्द्र सरकार, दोनों की ही सम्मति अंकित होगी।

(६) वह सत्ता (Authority), जिसके आदेशों के विरुद्ध इस नियम के अन्तर्गत एक विनति-पत्र प्रस्तुत किया गया है, उस सम्बन्ध में राष्ट्रपति द्वारा दिए गये किसी भी आदेश को कार्यान्वित करेगी।

## IV. भारत में लोक-सेवकों के लिए निवृत्ति लाभ

### (Retirement benefits to Public Servants in India)

केन्द्र सरकार के कर्मचारियों के लिए निवृत्ति लाभों की दो मुख्य प्रणालियाँ प्रचलित हैं अर्थात् पेन्शन तथा अशदायी भविष्य निधि (Contributory provident fund) प्रचलित पेन्शन प्रणाली के अन्तर्गत कर्मचारी सेवा-निवृत्त होने पर जीवन भर के लिए आवर्ती (Recurring) मासिक धन तथा सेवोपहार (Gratuity) के रूप में एक मुश्त रकम (A lump sum) प्राप्त करता है, इन दोनों का ही निर्धारण कर्मचारी की सेवा की अवधि को दृष्टिगत रख कर किया जाता है। उसकी मृत्यु होने की दशा में, कुछ शर्तों के अन्तर्गत, उसके परिवार को एक सीमित अवधि के लिए मासिक धनराशि प्राप्त होती है। भविष्य निधि प्रणाली के अन्तर्गत कर्मचारी को एक मुश्त रकम मिलती है जिसमें कि उसका अपना व सरकार का अशदान तथा उस पर मिलने वाला व्याज सम्मिलित होता है।

कर्मचारियों को वैधानिक रूप से पेन्शन का कोई अधिकार प्राप्त नहीं होना, ऐसी बात नहीं है कि जिस दिन कोई कर्मचारी सेवा-निवृत्त (Retire) होता है उसी दिन से पेन्शन आप से आप ही देय (वाजिव) हो जाती हो। इसके लिए तो प्रार्थना पत्र देना होता है, और इसकी अनुमति केवल तभी दी जाती है जबकि उपयुक्त प्राधिकारी इस बात से सन्तुष्ट हो जाता है कि कुछ निश्चित दशाएँ एवं शर्तें पूर्ण कर दी गई हैं तथापि, इसका अर्थ यह नहीं है कि पेन्शन को पेन्शन वाली नौकरी से प्राप्त होने वाले सामान्य लाभों का एक भाग नहीं माना जाता। यह एक ऐसा तत्व है जिसे कि वेतन की दरों का निर्धारण करते समय दृष्टिगत रखा जाता है, और वास्तव में इसे कर्मचारी की उस सामान्य आशा का ही एक भाग समझा जाता है जिस पर कि वह यथार्थता एवं निश्चितता के साथ भरोसा कर सकता है। वस्तु-स्थिति यह है कि यहाँ तक कि कर्मचारियों की ओर से भी पेन्शन को बार-बार अथवा अनुचित अस्वीकृति की या पेन्शन में कमी करने अथवा उनको जन्त करने की कोई शिकायत नहीं की गई। इस प्रकार इसका व्यावहारिक रूप विवादास्पद नहीं है बल्कि सैद्धान्तिक रूप ही विवादास्पद है। यह आरोप लगाया जाता है कि कर्मचारी को मिलने वाली पेन्शन के साथ सन्तोषजनक सेवा तथा इससे भी अधिक भविष्य में अच्छा आचरण करने की जो शर्त लगाई गई है वह कर्मचारी को हर समय भयभीत रखती है और बहुधा उसको अपने मन की राजनैतिक एवं श्रमिक संघ की कार्यवाहियों में भाग लेने से रोकती है।

### सामान्य शर्तें

#### (General Conditions)

(१) प्रत्येक पेन्शन की स्वीकृति तथा उसके जारी रहने की एक अन्तर्निहित शर्त यह होती है कि पेन्शन प्राप्त करने वाले व्यक्ति का आचरण भविष्य में अच्छा रहना चाहिए।

(२) यदि केन्द्र सरकार को सम्बन्धित राज्य सरकार से ऐसी सूचना प्राप्त हो कि सेवा-निवृत्त होने के पश्चात् पेन्शन प्राप्त करने वाला कोई व्यक्ति किसी गंभीर अपराध (Crime) अथवा दुर्व्यवहार या दुराचरण (Misconduct) का दोषी ठहराया गया है तो केन्द्र सरकार एक निश्चित अवधि के लिए अथवा अनिश्चित काल के लिए, ऐसी किसी भी पेन्शन अथवा उसके अंश को रोक सकती है अथवा वापिस ले सकती है।

(३) उप-नियम (२) के अन्तर्गत किसी भी सम्पूर्ण पेन्शन अथवा उसके अंश की अदायगी रोकने अथवा उसको वापिस लेने के किसी भी प्रश्न पर केन्द्र सरकार का निर्णय अन्तिम होगा।

**सीमा (Limitation)**—कोई भी कर्मचारी एक ही कार्यालय में एक ही समय में अथवा एक ही सतत सेवा से दो पेन्शन नहीं प्राप्त कर सकता।

**सेवा से हटाया जाना, पदच्युति अथवा त्यागपत्र (Removal, Dismissal or Resignation from Service)**—(१) ऐसे किसी भी व्यक्ति को निवृत्ति लाभों की स्वीकृति नहीं दी जा सकती जिसको पदच्युत किया गया हो, या सेवा से हटाया गया हो अथवा जिसने सेवा से त्याग-पत्र दिया हो।

किन्तु, यदि किसी विशिष्ट मामले की परिस्थितियों की दृष्टि से ऐसा करना अनावश्यक एवं उचित हो तो राज्य सरकार उस व्यक्ति के लिए, जिसे कि पदच्युत किया गया हो अथवा सेवा से हटाया गया हो, अनुकम्पा भत्ते (Compassionate allowances) की स्वीकृति दे सकती है जोकि उस निवृत्ति लाभ के दो तिहाई से अधिक नहीं होना चाहिए जितना कि उसे उस स्थिति में प्राप्त होता जब कि वह असमर्थ हो गया होता और पदच्युत न किया गया होता अथवा सेवा से न हटाया गया होता।

(२) जब किसी सरकारी कर्मचारी से, एक वैधानिक अथवा अन्य निकाय (Body) के अन्तर्गत उसकी नियुक्ति की एक शर्त के रूप में, सेवा-निवृत्त होने अथवा सेवा से त्याग-पत्र (Resignation) देने की मांग की जाए, तो उसे उतने निवृत्ति लाभों की स्वीकृति दी जायेगी जितने का कि वह उस समय अधिकारी (हकदार) होता जबकि वह अशक्त अथवा असमर्थ हो गया होता और सेवा से त्याग-पत्र न देता अथवा सेवा-निवृत्त न होता।

**पेन्शन से प्रतिलब्धि अथवा वसूली (Recovery from Pension)**

केन्द्र सरकार अपना यह अधिकार सुरक्षित रखती है कि यदि पेन्शन प्राप्त करने वाला कोई व्यक्ति अपने सेवा-काल में, जिसमें कि सेवा-निवृत्त (Retire) हो जाने के पश्चात् पुन नौकरी पर लगने के समय की सेवा भी सम्मिलित है, विभागीय अथवा न्यायिक कार्यवाहियों से गंभीर दुर्व्यवहार अथवा दुराचार (Misconduct) का दोषी पाया जाए अथवा उसके दुराचरण अथवा उपेक्षा (Negligence) से केन्द्र

या राज्य सरकार को कोई आर्थिक हानि हुई हो तो वह (केन्द्र सरकार), स्थायी रूप से अथवा एक निश्चित अवधि के लिए, उनकी सम्पूर्ण पेन्शन या उसके अंश की अदायगी पर रोक लगा सके अथवा उसको वापिस ले सके तथा केन्द्र अथवा राज्य सरकार को जो आर्थिक हानि हुई हो, वह सम्पूर्ण या उसका भाग उसकी पेन्शन से वसूल करने का आदेश दे सके ।

## सेवा-निवृत्ति पेन्शन

### (Retirement Pension)

(१) सेवा का कोई भी सदस्य, जिसने सेवा के ३० वर्ष पूरे कर लिए हो, राज्य सरकार को लिखित में कम से कम तीन माह की पूर्व सूचना (Previous notice) देकर सेवा से निवृत्त हो सकता है ।

(२) राज्य सरकार, केन्द्र सरकार की अनुमति लेकर तथा सेवा के उस सदस्य को जिसने कि सेवा के ३० वर्ष पूरे कर लिए हो, लिखित में कम से कम तीन माह की पूर्व सूचना देकर उससे सेवा-निवृत्त होने की मांग कर सकती है ।

(३) सेवा के उस सदस्य को, जोकि उपनियम (१) अथवा (२) के अन्तर्गत, सेवा-निवृत्त हुआ हो, सेवा-निवृत्ति पेन्शन तथा 'मृत्यु व निवृत्ति सेवोपहार' (Death-Com-retirement gratuity) की स्वीकृति दी जायेगी ।

## निवृत्ति लाभो की स्वीकृति की शर्तें

### (Conditions for grant of Retirement Benefits)

(१) इन नियमों के अन्तर्गत मिलने वाले सम्पूर्ण निवृत्ति-लाभ एक स्वाभाविक घटना-क्रम के रूप में अथवा उस समय तक नहीं प्रदान किए जायेंगे जब तक कि उनकी सेवा पूर्णतया सन्तोषजनक न रही हो ।

(२) यदि कर्मचारी की सेवा पूर्णतया सन्तोषजनक नहीं रही है तो केन्द्र सरकार द्वारा राज्य सरकार की सिफारिश पर, उक्त नियमों के अन्तर्गत मिलने वाले निवृत्ति लाभो की राशि में उस सीमा तक कमी की जा सकती है जितनी कि वह (केन्द्र सरकार) उचित तथा उपयुक्त समझे ।

किन्तु यदि एक बार निवृत्ति लाभो की स्वीकृति प्रदान कर दी जाए तो फिर इस आधार पर उनमें कमी नहीं की जा सकती कि सेवा के पूर्णतया असन्तोषजनक रहने का प्रमाण निवृत्ति-लाभो की स्वीकृति देने के पश्चात् उपलब्ध हुआ ।

(३) किसी भी मामले पर, जिसमें कि निवृत्ति-लाभो अथवा अनुकम्पा, भत्ते (Compassionate allowance) की स्वीकृति दी जा चुकी हो, उस समय तक, जब तक कि ऐसा करने के विशिष्ट कारण न वर्तमान हो, इस आधार पर पुनर्विचार नहीं किया जायेगा कि स्वीकृत धनराशि इन नियमों के अन्तर्गत मिलने वाली अधिकतम राशि से कम है ।

## परिवार पेन्शन

(Family Pension)

(१) नियमानुकूल सेवा (Qualifying service) के २० वर्ष पूर्ण हो जाने के पश्चात् किसी सरकारी कर्मचारी की मृत्यु हो जाने की स्थिति में उसके परिवार को परिवार पेन्शन की स्वीकृति दी जा सकती है परन्तु यह पेन्शन उप-नियम (३) में उल्लिखित धनराशि से अधिक नहीं होनी चाहिए ।

किन्तु अपवाद भूत परिस्थितियों में, उस सरकारी कर्मचारी के परिवार को भी परिवार पेन्शन की स्वीकृति दी जा सकती है जिसकी मृत्यु नियमानुकूल सेवा में २० वर्ष से कम अवधि पूर्ण करने के पश्चात् हुई हो, किन्तु १० वर्ष से कम अवधि नहीं ।

ऐसा परिवार-पेन्शन का भुगतान कुल १० वर्ष की अवधि तक किया जा सकेगा ।

वेतन आयोग (Pay Commission) ने निम्नलिखित निवृत्ति-लाभों की सिफारिश की थी—

(१) किसी भी सम्पूर्ण पेन्शन अथवा उसके एक भाग को वापिस लेने का अधिकार कुछ अत्यन्त अपवादभूत (Exceptional) तथा विशिष्ट आकस्मिक अवसरों तक ही सीमित रहना चाहिए, और इस पर भी इस अधिकार का प्रयोग तथा जहाँ प्रारम्भिक आदेश अधीनस्थ सत्ता (Subordinate authority) द्वारा किया गया हो वहाँ उसके विरुद्ध अपील का निश्चय केवल सघीय लोक-सेवा आयोग के परामर्श से ही किया जाना चाहिए ।<sup>1</sup>

(२) सेवोपहार (Gratuity) की दर में परिवर्तन किया जाना चाहिए जिससे कि नियमानुकूल सेवा के तीस वर्ष पूर्ण हो जाने पर अधिकतम धनराशि उपलब्ध की जा सके ।<sup>2</sup>

(३) यदि अस्थायी सेवा पर कार्य करने वाला कोई कर्मचारी अपने उसी अथवा अन्य किसी पद पर स्थायी हो जाए, तो पेंशन की दृष्टि से उसकी इस अस्थायी सेवा को भी पूर्ण सेवा में ही गिना जाना चाहिए । प्रतिरक्षा सस्थानों (Defence establishments) में कुछ कर्मचारियों की असाधारण सेवा (Extraordinary service) की गणना अर्धरूप (Half) में की जानी चाहिए, एक चौथाई रूप में नहीं जैसा कि आजकल होता है ।<sup>3</sup>

(४) पेंशन की दृष्टि से भारत से बाहर लिए जाने वाले अवकाश (Leave) को उमी सीमा तक गिना जाना चाहिए जैसे कि भारत में लिए जाने वाले अवकाश को ।<sup>4</sup>

1 Ibid Paragraph 9

2 Ibid Paragraph 12

3 Ibid Paragraphs 13-18

4 Ibid Paragraph 15

(५) जब नियमानुकूल सेवा की कुल अवधि, उस अवधि से भी छ माह से अधिक हो जाए जितनी कि पेंशन प्राप्त करने के लिए आवश्यक होती है, तो पेंशन की मात्रा का निर्धारण करते समय आधे वर्ष की पेंशन के अतिरिक्त-लाभ की आज्ञा प्रदान कर दी जानी चाहिए।<sup>1</sup>

(६) उन मामलों में स्थानापन्न (Officiating), विशिष्ट (Special) तथा वैयक्तिक (Personal) वेतन के पूरे भाग की गणना करते रहना चाहिए जिनमें कि वर्तमान समय में ऐसा किया जाता है, परन्तु अन्य मामलों में, विशिष्ट परिस्थितियों के अनुसार, सेवा के गत तीन वर्षों के ऐसे वेतन के पूरे अथवा आधे भाग को विचारार्थ लिया जाना चाहिए।<sup>2</sup>

(७) पेंशन के लिए डाक्टरों के अनम्यास भत्ते (Non-practising allowance) की भी गणना की जानी चाहिए।

(८) जब निर्वाह-खर्च (Cost of living) में वृद्धि हो जाए तो सरकार उन व्यक्तियों को कुछ सहायता देने के प्रश्न पर विचार कर सकती है जिनकी पेंशन २०० रु० मासिक से अधिक न हो।<sup>3</sup>

(९) जिस स्थायी कर्मचारी की मृत्यु नियमानुकूल सेवा के पाँच वर्ष पूर्ण होने से पूर्व ही हो जाए, उसके परिवार को दिये जाने वाले न्यूनतम अथवा सेवोपहार (Gratuity) की मात्रा छ माह के परिलाभो (Emoluments) के तुल्य होनी चाहिए, परन्तु यदि कर्मचारी की मृत्यु सेवा के प्रथम वर्ष में ही हो जाए तो ऐसी परिस्थितियों में सेवोपहार की न्यूनतम मात्रा दो माह के सेवोपहार के तुल्य होनी चाहिए।<sup>4</sup>

(१०) जो सरकारी कर्मचारी अशदायी भविष्य निधि (Contributory provident fund) में अशदान देता हो उसके परिवार को दिये जाने वाले सेवोपहार की मात्रा उस अन्तर (Difference) के तुल्य होनी चाहिए जोकि उस धनराशि के बीच, जोकि उसे उस समय प्राप्त होती जबकि वह पेंशन वाले संस्थान (Establishment) में सेवा कर रहा होता, तथा उसकी भविष्य निधि में दिये जाने वाले सरकारी अशदान (उस पर प्रतिशत व्याज सहित) के बीच पाया जाए। यदि ऐसे कर्मचारी की मृत्यु अशदायी भविष्य निधि में उसके प्रवेश का पात्र बनने से पूर्व ही हो जाए, तो उसको मिलने वाले सेवोपहार की मात्रा वही होनी चाहिए जो कि शुद्ध रूप से अस्थायी कर्मचारियों के लिए होती है।<sup>5</sup>

1 Ibid Paragraph 23

2 Ibid Paragraph 24

3 Ibid Paragraph 29

4 Ibid Paragraph 32

5 Ibid Paragraph 34

(११) विधवा तथा बच्चों की पेन्शन लाभ योजना, जो कि अशदान पर आधारित होती है, के स्थान पर वर्तमान परिवार पेंशन योजना का प्रचलन होना चाहिए।

(१२) जिन अर्ध-सरकारी सस्थाओं का वित्तीय पोषण उपकरो (Cesses) अथवा सरकारी अनुदानों (Grants) के द्वारा किया जाता हो, उनके वैज्ञानिक कर्मचारियों की नियुक्ति जब स्थायी सरकारी सेवा में हो जाए तो पेंशन की दृष्टि से उन सस्थाओं की उनकी सम्पूर्ण सेवा की गणना नियमानुकूल सेवा (Qualifying service) में ही की जानी चाहिए, वशर्ते कि उनके पूर्व नियोक्ता (Previous employers) अशदायी भविष्य निधि में कर्मचारी की अपने यहां की अवधि के अपने अशदान के बदले में सरकार को उसी अवधि का पेंशन का अशदान अदा करने को प्रस्तुत हो जायें।<sup>2</sup>

(१३) सरकार तथा विश्वविद्यालयों के बीच वैज्ञानिकों एवं शिल्पकलाविदों (Technologists) की पारस्परिक अदला-बदली को सुविधाजनक बनाने के लिए, उस पेंशन-अशदान (Pensionary contribution) को, जोकि विश्वविद्यालयों को उस समय देना पड़ता है जबकि वे किसी सरकारी सेवक की सेवा प्राप्त करते हैं, उस दर तक सीमित कर दिया जाना चाहिए जिस दर से कि विश्वविद्यालय अपने अन्य कर्मचारियों की भविष्य निधि में अपना अशदान देते हैं।<sup>2</sup>

**निष्कर्ष**

**(Conclusion)**

### कर्मचारियों के उत्साह तथा अनुशासन का महत्व (Importance of Employee Morale and Discipline)

सेवा की उपरोक्त दशायें कर्मचारियों के अनुशासन तथा उत्साह को बनाये रखने के लिए आवश्यक हैं। कर्मचारियों का उच्चतम उत्साह प्रशासन के सफल संचालन के लिए आवश्यक है। कर्मचारियों से रचनात्मक तथा ठोस कार्य की आशा तभी की जा सकती है जब उनका उत्साह तथा अपने कार्य से लगाव खूब ऊँचा हो और वे प्रशामनिक संगठन व सस्थात्मक चिंतन में एक सच्ची हिस्सेदारी महसूस करते हों। सारांश में “उत्साह एक स्वस्थ रोजगार व्यवस्था का मापदण्ड भी है तथा एक कार्य-कुशल संगठन के निर्माण का उपयोगी माधन भी है। यह एक सामाजिक-मनोवैज्ञानिक, एक ऐसी मानसिक दशा को प्रतिबिम्बित करता है जिसमें पुरुष तथा स्त्रियाँ स्वेच्छा से ही अपनी योग्यता का विकास करने का प्रयास करते हैं और विकसित योग्यता का अपने कार्य में श्रेष्ठतम प्रयोग करते हैं। इसका कारण वह बौद्धिक या नैतिक सन्तोष है, जो उन्हें आत्मानुभूति (Self-rehization), अपने चुने हुए क्षेत्र में किये गये विशिष्ट

1 Ibid Paragraph 40

2 Ibid Paragraph 41

कार्यो तथा अपनी सेवा पर गर्व से प्राप्त होता है।<sup>1</sup> सगठन तथा कर्मचारियों के मध्य एक समरूप दृष्टिकोण का विकास करने के लिए उत्साहवर्द्धक प्रेरणाओं (Incentives) का होना जरूरी है। अपने कार्य को करते समय कर्मचारियों को आत्म-नुभूति प्राप्त होनी चाहिए। ऐसी दशाएँ बनानी चाहियें जिनमें प्रत्येक कर्मचारी अपने को प्रशासनिक सगठन का एक महत्वपूर्ण तथा अभिन्न अंग महसूस करे। प्रशासनिक सगठन यदि प्रशासन के मानवीय पहलू पर पर्याप्त तथा उचित ध्यान दे तो वह कर्मचारियों में एकत्व व समूह भाव को सरलता से पैदा कर सकता है तथा अपने उद्देश्यों की प्राप्ति भी उतनी ही सरलता से कर सकता है। "उच्चतम उत्साह में बौद्धिक तथा भावात्मक, दोनों गुण होते हैं। इसका बौद्धिक गुण ज्ञान, सूक्ष्म-वृक्ष तथा पारस्परिक विचार-विमर्श पर बल से उपजता है और ये तीनों विशेषताएँ मस्थात्मक चिन्तन, नियोजन व मूल्यांकन क्रियाओं में कर्मचारियों के सच्चे दिल से भाग लेने पर निर्भर करती हैं। ये उत्साह को गतिशीलता प्रदान करती हैं।"<sup>2</sup> सगठन में अनुशासन का उचित वातावरण बनाये रखना कर्मचारियों के उत्साह को बढ़ाने का एक तरीका है। अनुशासन का केवलमात्र दण्डात्मक कार्य नहीं है। इसका अर्थ केवल दण्ड या डांट-डपट नहीं है। अनुशासन का अर्थ कर्मचारीगण को उचित-अनुचित का ज्ञान कराने वाली शिक्षात्मक प्रक्रिया भी है। प्रशासन में लोकतंत्रीय नेतृत्व प्रदान करने वाले अधिकारियों को चाहिए कि वे कर्मचारियों को केवल दण्ड ही न दें, अपितु उन्हें शिक्षित भी करें, उन्हें समझायें तथा उनसे तर्क-वितर्क करें।<sup>3</sup> कर्मचारियों का उत्साह निम्नलिखित परिस्थितियों पर निर्भर करता है—

(क) कार्य की प्रकृति। यदि कार्य रोचक है या उसका कोई सामाजिक दृष्टि से उपयोगी उद्देश्य है तो कर्मचारीगण उसमें अधिकतम रुचि लेंगे।

(ख) सगठन की नीतियों व कार्यक्रमों की सुस्पष्टता, संचार की उचित व्यवस्था तथा प्रभावशाली नेतृत्व कर्मचारियों के उच्चतम उत्साह के लिए अत्यन्त आवश्यक है।

(ग) कार्य की अच्छी दशाएँ, उच्चाधिकारियों का निर्मल तथा न्यायपूर्ण चरित्र, मानवीय व्यवहार तथा उत्पादन पक्षीय नीतियों की अपेक्षा कर्मचारी पक्षीय नीतियाँ भी कर्मचारियों के उत्साह की वृद्धि में योगदान देती हैं।<sup>4</sup> काफी सीमा तक

1 L D White, 'Public Administration' *Encyclopaedia of the Social Science*, Vol 1, page 446, N Y, Macmillan 1930

2 Morstein Marx (Ed) *Elements of Public Administration*, (U S A, 1949), Chapter 21 *Morale and Discipline*, page 479

3 For further details refer to Morstein Marx (Ed), *op cit*, Chapter 21 *Morale and Discipline*, pages 478-497

4 Also refer to Elton Mayo *The Human Problems of the Industrial Civilization*, (N Y 1933), Dimock, Dimock and Koenig, *op cit*, (N Y, 1960), Chapter 27, *Motivation and Morale* pages 467-482, Ordway Tead *The Art*

(११) विधवा तथा बच्चों की पेन्शन लाभ योजना, जो कि अशदान पर आधारित होती है, के स्थान पर वर्तमान परिवार पेंशन योजना का प्रचलन होना चाहिए।

(१२) जिन अर्ध-सरकारी सस्थाओं का वित्तीय पोषण उपकरो (Cesses) अथवा सरकारी अनुदानों (Grants) के द्वारा किया जाता हो, उनके वैज्ञानिक कर्मचारियों की नियुक्ति जब स्थायी सरकारी सेवा में हो जाए तो पेंशन की दृष्टि से उन सस्थाओं की उनकी सम्पूर्ण सेवा की गणना नियमानुकूल सेवा (Qualifying service) में ही की जानी चाहिए, बशर्ते कि उनके पूर्व नियोक्ता (Previous employers) अशदायी भविष्य निधि में कर्मचारी की अपने यहाँ की अवधि के अपने अशदान के बदले में सरकार को उसी अवधि का पेंशन का अशदान अदा करने को प्रस्तुत हो जायें।<sup>1</sup>

(१३) सरकार तथा विश्वविद्यालयों के बीच वैज्ञानिकों एवं शिल्पकलाविदों (Technologists) की पारस्परिक बदला-बदली को सुविधाजनक बनाने के लिए, उस पेंशन-अशदान (Pensionary contribution) को, जोकि विश्वविद्यालयों को उस समय देना पड़ता है जबकि वे किसी सरकारी सेवक की सेवा प्राप्त करते हैं, उस दर तक सीमित कर दिया जाना चाहिए जिस दर से कि विश्वविद्यालय अपने अन्य कर्मचारियों की भविष्य निधि में अपना अशदान देते हैं।<sup>2</sup>

## निष्कर्ष

### (Conclusion)

## कर्मचारियों के उत्साह तथा अनुशासन का महत्व (Importance of Employee Morale and Discipline)

सेवा की उपरोक्त दशायें कर्मचारियों के अनुशासन तथा उत्साह को बनाये रखने के लिए आवश्यक हैं। कर्मचारियों का उच्चतम उत्साह प्रशासन के सफल संचालन के लिए आवश्यक है। कर्मचारियों से रचनात्मक तथा ठोस कार्य की आशा तभी की जा सकती है जब उनका उत्साह तथा अपने कार्य से लगाव खूब ऊँचा हो और वे प्रशामनिक सगठन व मस्थात्मक चिंतन में एक सच्ची हिस्सेदारी महसूस करते हों। माराश में "उत्साह एक स्वस्थ रोजगार व्यवस्था का मापदण्ड भी है तथा एक कार्य-कुशल सगठन के निर्माण का उपयोगी साधन भी है। यह एक सामाजिक-मनोवैज्ञानिक, एक ऐसी मानसिक दशा को प्रतिबिम्बित करता है जिसमें पुरुष तथा स्त्रियाँ स्वेच्छा से ही अपनी योग्यता का विकास करने का प्रयास करते हैं और विकसित योग्यता का अपने कार्य में श्रेष्ठतम प्रयोग करते हैं। इसका कारण वह बौद्धिक या नैतिक सन्तोष है, जो उन्हें आत्मानुभूति (Self-realization), अपने चुने हुए क्षेत्र में किये गये विशिष्ट

1 Ibid Paragraph 40

2 Ibid Paragraph 41

कार्यों तथा अपनी सेवा पर गर्व से प्राप्त होता है।<sup>1</sup> सगठन तथा कर्मचारियों के मध्य एक समरूप दृष्टिकोण का विकास करने के लिए उत्साहवर्द्धक प्रेरणाओं (Incentives) का होना जरूरी है। अपने कार्य को करते समय कर्मचारियों को आत्मानुभूति प्राप्त होनी चाहिए। ऐसी दशाएँ बनानी चाहिये जिनमें प्रत्येक कर्मचारी अपने को प्रशासनिक सगठन का एक महत्वपूर्ण तथा अभिन्न अंग महसूस करे। प्रशासनिक सगठन यदि प्रशासन के मानवीय पहलू पर पर्याप्त तथा उचित ध्यान दे तो वह कर्मचारियों में एकत्व व समूह भाव को सरलता से पैदा कर सकता है तथा अपने उद्देश्यों की प्राप्ति भी उतनी ही सरलता से कर सकता है। “उच्चतम उत्साह में बौद्धिक तथा भावात्मक, दोनों गुण होते हैं। इसका बौद्धिक गुण ज्ञान, सूक्ष्म-वृक्ष तथा पारम्परिक विचार-विमर्श पर बल से उपजता है और ये तीनों विशेषतायें मस्थात्मक चिन्तन, नियोजन व मृत्याकन क्रियाओं में कर्मचारियों के सच्चे दिल से भाग लेने पर निर्भर करती हैं। ये उत्साह को गतिशीलता प्रदान करती हैं।”<sup>2</sup> सगठन में अनुशासन का उचित वातावरण बनाये रखना कर्मचारियों के उत्साह को बढ़ाने का एक तरीका है। अनुशासन का केवलमात्र दण्डात्मक कार्य नहीं है। इसका अर्थ केवल दण्ड या डाँटे-डपट नहीं है। अनुशासन का अर्थ कर्मचारीगण को उचित-अनुचित का ज्ञान कराने वाली शिक्षात्मक प्रक्रिया भी है। प्रशासन में लोकतंत्रीय नेतृत्व प्रदान करने वाले अधिकारियों को चाहिए कि वे कर्मचारियों को केवल दण्ड ही न दें, अपितु उन्हें शिक्षित भी करें, उन्हें समझायें तथा उनसे तर्क-वितर्क करें।<sup>3</sup> कर्मचारियों का उत्साह निम्नलिखित परिस्थितियों पर निर्भर करता है—

(क) कार्य की प्रकृति। यदि कार्य रोचक है या उसका कोई सामाजिक दृष्टि से उपयोगी उद्देश्य है तो कर्मचारीगण उसमें अधिकतम रुचि लेंगे।

(ख) सगठन की नीतियों व कार्यक्रमों की सुस्पष्टता, संचार की उचित व्यवस्था तथा प्रभावशाली नेतृत्व कर्मचारियों के उच्चतम उत्साह के लिए अत्यन्त आवश्यक है।

(ग) कार्य की अच्छी दशाएँ, उच्चाधिकारियों का निर्मल तथा न्यायपूर्ण चरित्र, मानवीय व्यवहार तथा उत्पादन पक्षीय नीतियों की अपेक्षा कर्मचारी पक्षीय नीतियाँ भी कर्मचारियों के उत्साह की वृद्धि में योगदान देती हैं।<sup>4</sup> काफी सीमा तक

1 L. D. White, 'Public Administration' *Encyclopaedia of the Social Science*, Vol 1, page 446, N Y, Macmillan 1930

2 Morstein Marx (Ed) *Elements of Public Administration*, (U S A 1949), Chapter 21 *Morale and Discipline*, page 479

3 For further details refer to Morstein Marx (Ed), *op cit*, *Morale and Discipline*, pages 478-497

4 Also refer to Elton Mayo *The Human Problems of the Modern Civilization*, (N Y 1933), Dimock, Dimock and Koenig, *op cit*, Chapter 27, *Motivation and Morale* pages 467-482, Ordway, *Industrial Management*

कर्मचारियों का उत्साह सगठन के उच्च प्रबन्ध अधिकारियों की योग्यताओं पर निर्भर करता है। कर्मचारियों के प्रति उनकी मनोवृत्ति तथा उनका व्यवहार बहुत कुछ सगठन में उत्साह को प्रभावित करता है।

सगठन के अध्यक्ष तथा अधीनस्थ कर्मचारियों के पारस्परिक सम्बन्ध एक ऐसा अकेला तत्व है जो सगठन में उत्साह वर्द्धक क्रिया में सबसे अधिक योगदान देता है। अध्यक्ष को परिश्रम से उन तत्वों को दूर करने के लिए कदम उठाने चाहिए जो उत्साह निर्माण में बाधक हैं।<sup>1</sup> एक “वास्तविक अध्यक्ष” उत्साह ला सकता है किन्तु एक “अध्यक्ष” नहीं ला सकता। अनुशासन तथा उत्साह की दृष्टि से एक “वास्तविक अध्यक्ष” तथा एक “अध्यक्ष” में निम्न अन्तर महत्वपूर्ण है—

एक अध्यक्ष अधीनस्थ कर्मचारियों को आदेश देता है ,

एक वास्तविक अध्यक्ष उनका पथ-प्रदर्शन करता है।

एक अध्यक्ष अपने प्राधिकार का आश्रय लेता है ,

एक वास्तविक अध्यक्ष सबकी सद्भावना प्राप्त करता है।

एक अध्यक्ष अपने कर्मचारियों को घमकाता तथा परेशान करता है ,

एक वास्तविक अध्यक्ष उनमें लगाव तथा जोश पैदा करता है।

एक अध्यक्ष कहता है “मैं ,”

एक वास्तविक अध्यक्ष कहता है “हम सब”।

एक अध्यक्ष आदेश देता है : “समय पर आओ” ,

एक वास्तविक अध्यक्ष अपने कर्मचारियों में समय से पूर्व पहुँचने की इच्छा जागृत करता है।

एक अध्यक्ष आराम के समय से घृणा करता है ,

एक वास्तविक अध्यक्ष ऐसे अवकाश के समय को मयोजित करता है।

एक अध्यक्ष यह जानता है कि काम कैसे किया जाता है ,

एक वास्तविक अध्यक्ष केवल सकेत करता है कि काम कैसे किया जा सकता है।

एक अध्यक्ष कार्य को एक भारी बोझ बना देता है ,

एक वास्तविक अध्यक्ष कार्य को आनन्द में परिणित कर देता है।

एक अध्यक्ष कहता है : “जाओ” ,

एक वास्तविक अध्यक्ष कहता है “आइए चलें”।<sup>1</sup>

*of Administration*, (N Y. 1951), ‘Collective Bargaining in the Public Service A Symposium’, *Public Administration Review*, American Society of Public Administration, Winter 1962 Vol XXII, No I

1 Reproduced *Public Administration Review* (U S A ), Winter 1962, Vol XXII, No I, page 29

संगठन के कर्मचारियों में उत्साहवर्द्धन के लिए “वास्तविक अध्यक्ष” वाले गुण चाहिए तथा “अध्यक्ष” वाली मनोवृत्ति का उन्मूलन आवश्यक है। वास्तविक अध्यक्ष समूह-भाव सरलता से जागृत कर सकता है और यह समूह-भाव सेवाओं में उच्च उत्साह का आधार होता है क्योंकि उत्साह (Morale) वास्तव में “एक व्यक्ति समूह की एक समान उद्देश्य की प्राप्ति के लिए परस्पर निरन्तर मिलकर कार्य करने की क्षमता का नाम है।”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Alexander H Leighton, “Improving Human Relations, Applied Science of Human Relation”, Personnel Administration, Vol IX, No 6 (July, 1947), P S Also refer to Felix A Nigro, *op cit*, Chapter 12, Morale and Discipline pages 383—411

## कर्मचारियों के संगठन अथवा संघ (Employees Organizations or Associations)

सरकारी कर्मचारियों के अपने निजी संगठन अथवा संघ होते हैं। कर्मचारी-संघवाद (Employee unionism) सरकारी कार्मिक अथवा सेवी-वर्ग प्रशासन (Public personnel administration) का एक महत्वपूर्ण तथ्य बन गया है। वास्तव में देखा जाए तो कर्मचारियों में संगठनों का होना अत्यन्त आवश्यक है। यदि कर्मचारी सामूहिक रूप से अपनी एक संगठित आवाज नहीं बनाते हैं तो यह बात निश्चित है कि उन्हें निम्न वेतन तथा निकृष्ट कार्य-परिस्थितियों (Poor working conditions) के अन्तर्गत ही कार्य करना होगा। सामूहिक सौदाकारी अथवा मोल-तोल (Collective bargaining) के द्वारा, ये संघ (Unions) कर्मचारियों के लिये सेवा की श्रेष्ठतर शर्तों एवं दशाओं की प्राप्ति का प्रयत्न करते हैं। उनकी सामान्य मांगें होती हैं उच्चतर वेतन, कार्य के अपेक्षाकृत कम घण्टे, रहने की श्रेष्ठ दशाएँ, छुट्टियाँ, भविष्य निधि (Provident Fund) तथा बीमारी, वृद्धावस्था अथवा दुर्घटना के विरुद्ध बीमा। कर्मचारियों की स्थिति में सुधार का अधिकाधिक प्रयत्न करना ही इन संघों का मुख्य उद्देश्य होता है। कर्मचारियों के संगठनों के अन्य महत्वपूर्ण कार्य हैं—कर्मचारियों की व्यवस्थाओं (Grievances) अथवा शिकायतों को, यदि कोई हो तो, उच्च अधिकारियों के सम्मुख रखना। यदि कर्मचारी यह समझते हैं कि कोई बात अनुचित की गई है तो वे सामूहिक रूप से उसके विरोध में आवाज उठा सकते हैं। कर्मचारी-संगठन निर्देशन सेवी-वर्ग द्वारा किये जाने वाले अधिकारों के दुरुपयोग की ओर भी ध्यान दिलाते हैं। सरकार के दृष्टिकोण से यह एक ऐसा ठोस लाभ है जिसका उसके लिये अत्यधिक महत्व है। यदि किसी उच्च सरकारी अधिकारी द्वारा कोई अनुचित कार्य किया जाता है तो इन संगठनों के द्वारा वह सरकार की जानकारी में आ जाता है। कर्मचारियों के संगठन प्रशासकीय अधिकारियों, अर्सेनिक अथवा सिविल-सेवा आयोगों तथा विधान-मण्डल के सम्पर्क में रहते हैं, और कर्मचारी-वर्ग से सम्बन्धित मामलों एवं नीतियों के सम्बन्ध में बहुधा उनकी राय मांगी जाती है। कर्मचारियों के संगठन, प्रशासन के दोषों की ओर ध्यान दिलाकर तथा उनके सुधार के लिये सुझाव देकर, शासन-प्रवन्ध के कार्य-मचालन में सुधार लाने की दिशा में सरकार की ठोस सहायता करते हैं। यही कारण है कि जिसकी वजह से लोकतन्त्रीय देशों में, प्रवन्ध-सम्बन्धी योजनाओं में कर्मचारियों के भाग लेने की अत्यन्त वाछनीय

समझा जाता है। कार्य-कुशलता की दृष्टि से, यह आवश्यक समझा जाता है कि विभागों (Departments) के कार्य-संचालन में कर्मचारियों को गहन रूप में (Intensively), एवं विस्तृत रूप में (Extensively), दोनों ही प्रकार में भाग लेना चाहिये। इस व्यवस्था का लाभ यह होता है कि सेवा-नियोजक (Employer) कर्मचारियों की समस्याओं, कठिनाइयों तथा उनके दृष्टिकोणों से परिचित हो जाते हैं क्योंकि इसके समुचित हल पर ही विभाग की कार्य-कुशलता तथा उनका सुचारु संचालन निर्भर होता है। प्रबन्ध (Management) में भाग लेने (To participate) की इस व्यवस्था से कर्मचारियों को भी यह अवसर मिलता है कि वे सेवा नियोजन की कठिनाइयों एवं समस्याओं को समझ सकें तथा अनुभव कर सकें। इसका परिणाम यह होता है कि कर्मचारियों का दृष्टिकोण उस संगठन के प्रति, जिसमें कि वे सेवा कर रहे होते हैं, महानुभूतिपूर्ण तथा अनुकूल हो जाता है।

कर्मचारियों के ये संघ (Unions) अपने प्रयत्नों में कहाँ तक रचनात्मक (Constructive) होंगे—यह बात दो तत्वों पर निर्भर होती है। पहला तत्व (Factor) है कर्मचारियों के संगठनों के प्रति उच्च अथवा प्रवर अधिकारियों (Superior officers) का रुख (Attitude)। यदि उच्च पदाधिकारी कर्मचारियों के संघों को अपने विरोध में ले लें, धैर्यपूर्वक उनकी बातें सुनें, उनका विश्वास करें तो कर्मचारियों के ये संघ अपने प्रयत्नों में रचनात्मक बने रहेंगे। यदि उच्च अथवा प्रवर अधिकारी अपने अवर अथवा निम्न स्तर के (Inferiors) में बात करने में अपनी मानहानि समझते हैं, यदि वे उनके साथ अहंकारपूर्ण तरीके से व्यवहार करते हैं तो कर्मचारियों के ये संघ अपने प्रयत्नों में अरचनात्मक अथवा विनाशकारी (Destructive), झगड़ालू तथा लड़ाकू बन जायेंगे। दूसरा तत्व है कर्मचारियों का राष्ट्रीय एवं सामाजिक दृष्टिकोण। यदि किसी विशिष्ट विभाग के कर्मचारी, देश के सामान्य सर्वांगीण कल्याण की चिन्ता किये बिना, केवल अपने निजी कल्याण में ही रुचि रखते हैं तो इस दिशा में उनका प्रयत्न स्वार्थपूर्ण अविवेकपूर्ण तथा विनाशकारी होगा। यदि कर्मचारी व्यापक सामाजिक एवं राष्ट्रीय हितों को दृष्टिगत रखते हैं और राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था (National economy) के मन्दर्भ में ही अपनी मार्ग प्रस्तुत करते हैं तो उनके प्रयत्न अधिक युक्तिसंगत (Reasonable), समझौता-पूर्ण (Accommodating) तथा रचनात्मक होंगे।

इस तथ्य को तो सभी स्वीकार करते हैं कि कर्मचारियों के संगठन १९वीं शताब्दी के अन्त से ही कर्मचारियों की कार्य-परिस्थितियों (Working conditions) में सुधार के लिये उत्तरदायी रहे हैं। इनका अस्तित्व (Existence) सरकारी पदाधिकारियों को सावधान एवं सतर्क बनाये रखता है, इसका परिणाम यह होता है कि वे सरकारी सत्ता का दुरुपयोग नहीं कर सकते।

## कर्मचारियों की मांगें पूरी करने के उपाय

(Methods of getting employees' demands fulfilled) :

एक बात, जिसके सम्बन्ध में आज भी भारी विवाद पाया जाता है, यह है कि क्या सरकारी कर्मचारियों को डम बात की स्वतन्त्रता मिलनी चाहिए कि अपनी सेवा की शर्तों में सम्बन्धित मामलों के विषय में वे प्रदर्शन (Demonstrations) में भाग ले सकें अथवा हड़ताल (Strike) का सहारा ले सकें ? क्या सरकारी कर्मचारियों को, जबकि उनकी कुछ व्यथाएँ एवं शिकायतें हो तब काम बन्द कर देने की आज्ञा होनी चाहिए ? अनेक सरकारें अपने कर्मचारियों को हड़ताल करने का अधिकार नहीं देती। संयुक्त राज्य अमेरिका में, सघीय कर्मचारियों (Federal employees) को अपने सघ बनाने का अधिकार प्राप्त है। संयुक्त राज्य की सरकार सिविल-सेवा कर्मचारियों को हड़ताल करने, अथवा यहाँ तक कि संयुक्त राज्य के विरुद्ध हड़तालों का आयोजन करने वाले संगठनों से सम्बन्ध रखने तक का भी अधिकार नहीं देती। सन् १९५५<sup>१</sup> में निर्मित एक कानून में यह उपबन्ध (Provision) है कि ऐसा कोई भी व्यक्ति, संयुक्त राज्य (United States) की सरकार में अथवा उसके किसी अभिकरण (Agency) में, जिसमें कि पूर्ण स्वामित्व प्राप्त सरकारी निगम (Government corporations) भी सम्मिलित हैं, कोई नौकरी या पद स्वीकार अथवा धारण नहीं कर सकेगा, जोकि किसी भी हड़ताल में भाग लेता हो अथवा संयुक्त राज्य की सरकार अथवा उसके किसी अभिकरण के विरुद्ध हड़ताल करना अपना अधिकार समझता हो, अथवा जो सरकारी कर्मचारियों के ऐसे संगठन का सदस्य हो जोकि हड़ताल करना अपना अधिकार मानता हो। इस उपबन्ध का उल्लंघन एक 'गम्भीर अपराध' माना जाता है जिसका दण्ड जुर्माना (Fine) अथवा कारावास (Imprisonment) है। हड़ताल में भाग लेना तो इससे पूर्व भी (सन् १९४७ के Taft Hartley Act के अन्तर्गत) अवैध (Unlawful) था परन्तु उसका दण्ड था केवल सेवान्मुक्त (Discharge) कर देना, सिविल-सेवा की पदवी को जब्त कर लेना तथा तीन वर्ष के लिए पुन नौकरी के लिए अयोग्य (Ineligible) बना देना। आस्ट्रेलिया, जापान तथा स्विटजरलैंड में भी, सरकारी कर्मचारियों का हड़ताल में भाग लेना अवैधानिक है ; आस्ट्रेलिया में इस नियम के उल्लंघन का दण्ड है सरकारी कार्यवाही द्वारा सेवा से पदच्युति (Summary dismissal from service)। इंग्लैंड में, हड़तालों पर तो रोक नहीं है परन्तु एक सिविल कर्मचारी यदि हड़ताल करता है तो इसका अर्थ है कि वह अपने कर्तव्यों का पालन करने से इन्कार करता है, फलतः इस स्थिति में उसके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा सकती है। इस नियमोल्लघन के लिए दिये जाने वाले दण्डों में भर्त्सना (Reprimand) से लेकर पेंशन की समाप्ति सहित पदच्युति (Dismissal) तक के दण्ड सम्मिलित हैं। भारत में, सरकारी कर्मचारियों

द्वारा हड़ताल करने पर कानून द्वारा कोई रोक तो नहीं है पर यदि कर्मचारी ऐसा करते हैं तो अनुसन्धान भग माना जाता है।<sup>1</sup>

प्रश्न यह है कि सरकारें जब गैर-सरकारी उद्योगों में श्रमिकों के हड़ताल करने के अधिकार को स्वीकार करती हैं तो वे स्वयं अपने कर्मचारियों को हड़ताल करने के अधिकार क्यों नहीं देती? इस प्रश्न के उत्तर में जो कारण प्रस्तुत किया जाता है वह यह है कि सरकार अनेक ऐसे कार्य सम्पन्न करती है जो कि सामूहिक रूप में समाज के अस्तित्व (Existence) एवं भलाई के लिए अनिवार्य होते हैं। यातायात, खाद्य ऐसे ही अन्य उपयोगी उद्यमों में यदि हड़ताल होती है तो उससे सम्पूर्ण समाज के जीवन में ही पक्षाघात (लकवे) जैसी स्थिति उत्पन्न हो जाती है। फलतः सरकारी कर्मचारियों द्वारा की जाने वाली हड़ताल से सम्पूर्ण समाज अथवा राष्ट्र को हानि पहुँचती है। अतः सरकारी कर्मचारियों को हड़ताल करने का अधिकार नहीं दिया जाना चाहिए। यही तर्क राष्ट्रपति रूजवैल्ट द्वारा सन् १९३७ में सघीय कर्मचारियों की 'राष्ट्रीय संस्था' (National Federation of Federal Employees) के अध्यक्ष को लिखे गये एक पत्र में दिया गया था।

“मेरा यह विश्वास है और मैं विशेष रूप से उस पर जोर देना चाहता हूँ कि सरकारी कर्मचारियों के किसी भी संगठन के कार्यों में ध्वसात्मक युक्तियों का कोई स्थान नहीं है। सघीय सेवा के अन्तर्गत जो कर्मचारी कार्य करते हैं उन पर सम्पूर्ण जनता की सेवा करने का दायित्व (Obligation) होता है और जनता के हितों एवं कल्याण की देख-रेख के लिए यह आवश्यक है कि सरकारी क्रियाओं के संचालन में व्यवस्था (Orderliness) तथा निरन्तरता (Continuity) बनी रहे। उनका यह दायित्व सर्वोपरि है। चूँकि उनकी सेवाएँ सरकार की कार्य-पद्धति से सम्बन्धित होती हैं अतः सरकारी कर्मचारियों द्वारा हड़ताल करने का स्पष्टतः यही अर्थ होता है कि वे सरकार की क्रियाओं को उस समय तक रोकना या उनमें बाधा डालना चाहते हैं जब तक कि उनकी माँगें पूरी न हो जायें। ऐसी कार्यवाही, जिसमें कि वे ही व्यक्ति सरकार को शक्तिहीन करने की सोचते हैं जोकि उसकी सहायता तथा समर्थन करने की शपथ ले चुके हैं, पूर्णतः अविचारणीय एवं असहनीय है। अतः 'सघीय कर्मचारियों की राष्ट्रीय संस्था' के संविधान में मैंने इस उपबन्ध (Provision) को बड़े सन्तोष के साथ देखा है कि “किन्हीं भी परिस्थितियों में यह संस्था संयुक्त राज्य की सरकार के विरुद्ध हड़ताल नहीं करेगी और न उनका समर्थन ही करेगी।”

यह कहा जा सकता है कि प्रतिबन्ध लगा कर हड़तालों को समाप्त नहीं किया जा सकता। हड़ताल देश में प्रचलित सामाजिक एवं आर्थिक दशाओं पर निर्भर होती है। हड़ताल का सहारा यही अचानक ले लिया जाता हो, ऐसी बात नहीं है, यह

1 अब भारत में, सरकारी कर्मचारियों का हड़ताल में भाग लेना अवैध (Illegal) घोषित कर दिया गया है।

तो कर्मचारियों की सामाजिक स्थिति तथा आर्थिक दशाओं पर निर्भर होती है। सिविल सेवा में नौकरी की दशायें जितनी अधिक खराब होगी, इन सगठनों की संख्या भी उतनी ही अधिक होगी तथा उतनी ही अधिक कठोरता उनके व्यवहार में होगी।

फिर, यदि कर्मचारियों को उनकी व्यवस्थाओं की सुनवाई के लिए अन्य वैधानिक अवसर प्रदान किये जायें तो हड़तालें होगी ही नहीं। सरकारी कर्मचारियों को यह अधिकार प्राप्त होना चाहिये कि वे उच्च पदाधिकारियों के समक्ष अपनी व्यथायें (Grievances) रख सकें। सरकार के साथ विवाद की स्थिति में पंचनिर्णय (Arbitration) की व्यवस्था होनी चाहिये। यदि कर्मचारियों को इस बात का पूर्ण अवसर प्रदान किया जायें कि वे अपने विचारों का प्रतिनिधित्व कर सकें, और यदि वे इस विषय में आश्वस्त रहें कि उनकी बातें समुचित रूप से सुनी जायेंगी तो हड़तालें लोकप्रिय नहीं होगी।

**प्रो० हरमन फिनेर** ने हड़ताल के मसले का सपेक्षीकरण तीन प्रस्तावों के रूप में किया है। उनका कहना है—

(१) “यदि राज्य अपनी विधियों एवं परम्पराओं के द्वारा सिविल सेवकों को कुछ लाभ प्रदान करने के कार्य में स्वयं को लगाये रखता है, तो एक न्यायपूर्ण सौदे के रूप में वह उनसे इस समवर्ती (Corresponding) गारन्टी की भी मांग कर सकता है कि उनकी ओर से, कम से कम, हड़ताल की असुविधा उसके सन्मुख उत्पन्न न की जाए।

(२) अपनी सेवाओं के सतत संचालन में राज्य (State) जिन हितों (Interests) को अपने सन्मुख रखता है वे अत्यावश्यक तथा जीवन-मरण की प्रकृति के होते हैं और उनके सम्पादन में कोई अवरोध नहीं पड़ना चाहिए अन्यथा उसको भारी विपत्ति का सामना करना पड़ सकता है।

(३) यदि सिविल-सेवकों द्वारा अपनी मांगों (Demands) प्रस्तुत करने के लिए ऐसे अनेक वैधानिक मार्गों की व्यवस्था की जायें कि जिनके द्वारा उनकी मांगों पर विचार किया जा सके, और यदि वे न्यायोचित हो तो सन्तुष्ट की जा सकें, तो यह आवश्यक है कि सरकार को झुकने के लिए बाध्य करने वाले एक साधन के रूप में हड़ताल का उपयोग निश्चय ही नहीं किया जाना चाहिए।”<sup>1</sup>

### भारत में कर्मचारियों के संघ

(Employee's Association in India)

भारत में सरकारी कर्मचारी अपने निजी संघ बना सकते हैं परन्तु वे सरकार द्वारा मान्यता प्राप्त होने चाहियें। जहाँ तक हड़तालों का सम्बन्ध है, यदि कर्मचारी हड़ताल का आश्रय लेते हैं तो उन्हें सरकार द्वारा की जाने वाली अनुशासनात्मक कार्यवाही का सामना करना पड़ता है।

अब हम इस बात का अध्ययन करेंगे कि संगठन अथवा सघ बनाने तथा सेवा की शर्तों से सम्बन्धित मामलों के बारे में प्रदर्शनों व हड़तालों का सहारा लेने के कर्मचारियों के अधिकार के सम्बन्ध में भारत सरकार के नियम (Rules) क्या हैं।

केन्द्र सरकार के कर्मचारी, कुछ छोटे-मोटे अपवादों को छोड़कर, तीन मुख्य वर्गों में बाटे जाते हैं

(1) अनौद्योगिक (Non-industrial) कर्मचारी-वर्ग जिसमें कि डाक व तार तथा नागरिक उड्डयन विभागों (Civil Aviation Departments) में काम करने वाले कर्मचारी और औद्योगिक संस्थानों (Industrial establishments) में ५०० रु० या इससे अधिक वेतन पाने वाले राजपत्रित (Gazetted) अथवा अन्य कर्मचारी सम्मिलित हैं।

(11) औद्योगिक कर्मचारी-वर्ग (Industrial staffs), रेलवे के अन्तर्गत आने वाले कर्मचारियों को छोड़कर, और

(111) औद्योगिक तथा अनौद्योगिक रेलवे कर्मचारी-वर्ग।

(१) प्रथम वर्ग (1) में जो कर्मचारी-वर्ग सम्मिलित है उस पर केन्द्रीय असैनिक सेवा (आचार) नियम, १९५५ (Central Civil Service Conduct Rules 1955) के निम्नलिखित उपबन्ध (Provisions) लागू होते हैं—

४ (अ) कोई भी सरकारी कर्मचारी अपनी शर्तों से सम्बन्धित किसी भी मामले के बारे में न तो किसी प्रदर्शन में भाग लेगा अथवा न किसी भी प्रकार की हड़ताल का आश्रय लेगा।

४ (ब) कोई भी सरकारी कर्मचारी सरकारी कर्मचारियों के किसी भी ऐसे सघ का सदस्य नहीं बनेगा अथवा न उसकी सदस्यता जारी रखेगा—

(क) जिसके लिए कि उसके निर्माण से छ माह की अवधि के अन्तर्गत, निर्धारित नियमों के अनुसार सरकार से स्वीकृति अथवा मान्यता न प्राप्त कर ली गई हो, या

(ख) जिसको, निर्धारित नियमों के अनुसार, सरकार द्वारा मान्यता (Recognition) देने से इन्कार कर दिया गया हो अथवा जिसकी मान्यता वापिस ले ली गई हो।

६ कोई भी सरकारी कर्मचारी रेडियो के किसी प्रसारण (ब्राडकास्ट) में, अथवा गुप्तनाम से या अपने नाम से या अन्य किसी व्यक्ति के नाम से प्रकाशित किसी लेख में, अथवा समाचार-पत्र या प्रेस को दिये गए किसी वक्तव्य या पत्र में, अथवा किसी सार्वजनिक वक्तव्य या प्रकाशन में अपना ऐसा कोई विचार या मत अथवा तथ्य प्रकट नहीं कर सकेगा—

(1) जिससे केन्द्र सरकार अथवा किसी राज्य की किसी प्रचलित (Current) अथवा अभिनव (Recent) नीति या कार्यवाही की विपरीत आलोचना करने पर अवसर मिले

६ कोई भी सरकारी कर्मचारी, सरकार की अथवा अन्य किसी ऐसी सत्ता (Authority) की पूर्ण अनुमति लिए बिना जिसे कि सरकार ने अपने उत्तरदायित्व पर यह अधिकार प्रदान कर रखा हो, किसी भी प्रकार का चन्दा न तो मागेगा, और न स्वीकार करेगा, अथवा किसी भी उद्देश्य की पूर्ति के लिए धन एकत्रित करने के कार्य से, अन्य किसी रूप में भी, अपने आपको सम्बद्ध नहीं रखेगा।

१० कोई भी सरकारी कर्मचारी सरकार के अन्तर्गत अपनी सेवा से सम्बन्धित किसी मामले के बारे में अपने हितों की पूर्ति के लिए किसी भी उच्च प्राधिकारी पर किसी प्रकार का राजनैतिक अथवा अन्य बाह्य प्रभाव नहीं डालेगा अथवा डालने का प्रयास नहीं करेगा।

(२) द्वितीय वर्ग (II) में जो कर्मचारी-वर्ग सम्मिलित है (अर्थात् औद्योगिक कर्मचारी-वर्ग) उस पर अभी हाल में ही की गई व्यवस्था के अनुसार ऊपर उल्लेख किये गए उपबन्ध (Provisions) तथा 'केन्द्रीय असेनिक सेवा (आचार) नियम, १९५५' के कुछ अन्य उपबन्ध लागू नहीं होते और नियम ६ (1) भी केवल इस प्रतिबन्धात्मक वाक्य खण्ड (Proviso) के साथ लागू होता है कि इस धारा की कोई भी बात कर्मचारी द्वारा, श्रमिक सघ (Trade union) के एक पदाधिकारी के रूप में, ऐसे विश्वसनीय एवं यथार्थ विचारों की अभिव्यक्ति (Expression of views) पर लागू न होगी जोकि उन कर्मचारियों की सेवा की शर्तों में सुधार करने अथवा उन्हें सुरक्षित बनाने के उद्देश्य से प्रकट किये गए हों जो उस श्रमिक सघ के सदस्य हों।

(३) तृतीय वर्ग (III) के कर्मचारी-वर्ग (अर्थात् रेलवे कर्मचारी-वर्ग) का नियमन 'रेलवे सेवा (आचार) नियम १९५६' (Railway Service (Conduct) Rules 1956) के द्वारा किया जाता है, जिसमें उपबन्ध ४ (अ) तथा ४ (ब) के समवर्ती (Corresponding) उपबन्ध तो नहीं हैं, परन्तु 'केन्द्रीय असेनिक सेवा (आचार) नियम, १९५५' के नियम ६ (1), तथा १७ के समवर्ती उपबन्ध हैं। इस प्रकार स्थिति यह है कि रेलवे कर्मचारी-वर्ग जहाँ अमान्यता प्राप्त सघों की सदस्यता तथा प्रदर्शनों एवं हड़तालों का आश्रय लेने के मामले में औद्योगिक कर्मचारी-वर्ग (Industrial staffs) जैसी ही स्थिति में है वहाँ श्रमिक सघों की कार्यवाहियों के सम्बन्ध में, प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से, उस पर अभी भी कुछ प्रतिबन्ध लगे हैं; किन्तु रेलवे में बाहर के औद्योगिक कर्मचारी-वर्ग पर से ये प्रतिबन्ध हटा लिये गये हैं।

(४) सरकार द्वारा श्रमिक सघों तथा सेवा सघों (Service associations) की मान्यता (Recognition) के सम्बन्ध में स्थिति निम्न प्रकार है अभी एक वर्ष पूर्व तक औद्योगिक कर्मचारियों को छोड़कर, केन्द्र सरकार के कर्मचारियों के सघों की मान्यता का नियमन सन् १९३७ में जारी किये गए कार्यपालक अनुदेशों (Executive instructions) द्वारा किया जाता था। परन्तु अब इनका स्थान गत वर्ष मार्च में जारी किए गये 'केन्द्रीय सिविल-सेवा' (सेवा-सघों की मान्यता) के नियम, १९५६,

ने (जिनका निर्माण कि सविधान की धारा ३०६ तथा धारा १४८ के खण्ड ५ के अन्तर्गत किया गया है) ले लिया है। इन नवीन नियमों के उपबन्धों तथा १९३७ के अनुदेशों में, सारभूत दृष्टि से, कोई अन्तर नहीं है यथा सघों की मान्यता अब भी निम्नलिखित शर्तों की पूर्ति पर निर्भर होती है

(क) यह कि ऐसे किसी भी व्यक्ति का सम्बन्ध कर्मचारी सघ के कार्यों से नहीं होगा जोकि सरकारी नहीं है,

(ख) सघ की कार्यकारिणी समिति की नियुक्ति केवल सदस्यों में से की जायेगी,

(ग) सघ पृथक्-पृथक् कर्मचारियों के पक्ष का समर्थन नहीं करेगा, और

(घ) सघ किसी भी राजनैतिक कोष की स्थापना नहीं करेगा अथवा स्वयं किसी भी राजनैतिक दल या राजनीतिज्ञ के विचारों के प्रचारार्थ धन नहीं देगा।

कर्मचारियों (मुख्यतः औद्योगिक कर्मचारी-वर्ग) के सघों की मान्यता का नियमन श्रम मन्त्रालय (Ministry of Labour) द्वारा बनाये गए कुछ नियमों के द्वारा (जिनका निर्माण सविधि के द्वारा नहीं होता) किया जाता है। इन नियमों में यह व्यवस्था है कि मान्यता का पात्र (Eligible) बनने के लिए एक सघ (Union) को निम्नलिखित शर्त पूरी करनी ही चाहिये—

(क) इसकी सदस्यता उन कर्मचारियों तक ही सीमित रहनी चाहिए जो एक से ही उद्योग अथवा ऐसे उद्योगों में काम करते हों जो कि परस्पर घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित अथवा सम्बद्ध हों,

(ख) इसे उस उद्योग अथवा उद्योगों में काम करने वाले सभी कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व करना चाहिए,

(ग) इसके नियमों में यह व्यवस्था नहीं होनी चाहिए कि यह भाग (ख) में उल्लिखित कर्मचारियों के किसी भी वर्ग को सदस्यता से वंचित कर सके,

(घ) सघ (Union) के सविधान के नियमों में हड़ताल की घोषणा करने की कार्यविधि से सम्बन्धित समुचित उपबन्ध (Provision) सम्मिलित किया जाना चाहिए,

(ङ) नियमों में यह भी व्यवस्था होनी चाहिए कि सघ की कार्यकारिणी समिति (Executive committee) की बैठक का आयोजन छ माह में कम से कम एक बार अवश्य हो, और

(च) भारतीय श्रमिक सघ अधिनियम, १९२६ (Indian Trade Unions Act 1926) के अन्तर्गत इसका पंजीकरण (Registration) अवश्य होना चाहिए।

कर्मचारी सघों को मान्यता प्रदान करना या न करना सरकार के विवेक (Discretion) पर निर्भर होता है। वेतन आयोग (Pay Commission) ने

कर्मचारी सघो (Employees Associations) के सम्बन्ध में निम्नलिखित सिफारिशें की—

(१) अमान्यता प्राप्त सघ की सदस्यता को अनुशासनिक अपराध (Disciplinary offence) नहीं माना जाना चाहिए। परन्तु यदि वह सघ ऐसी कार्यवाहियों में भाग लेता है, जिनका आश्रय यदि पृथक् सरकारी कर्मचारियों द्वारा लिया जाता और उसे आचार-नियमों (Conduct Rules) के किसी उपबन्ध का उल्लंघन माना जाता, तो अनुशासनात्मक कार्यवाही के आधार पर उन सम्बन्धित सरकारी कर्मचारियों से उसकी सदस्यता छोड़ने की मांग की जा सकती है।<sup>1</sup>

(२) कर्मचारी सघों की मान्यता के नियमों के निर्माण तथा मान्यता प्रदान करने का कार्य उदार भावना से किया जाना चाहिये।<sup>2</sup>

(३) सरकारी कर्मचारियों को हड़तालों का आश्रय नहीं लेना चाहिए अथवा न हड़ताल करने की धमकी ही देनी चाहिए, परन्तु कानून में संशोधन किए बिना ही यह परिवर्तन अवश्य होना चाहिए कि कर्मचारी स्वयं ही हड़तालों एवं प्रदर्शनों के प्रयोग का परित्याग कर दें, और सरकार को भी यह परिपाटी (Convention) डालनी चाहिए कि कुछ महत्वपूर्ण मामलों से सम्बन्धित ऐसे किसी भी विवाद (Dispute) को, जिसको बातचीत के द्वारा न सुलझाया जा सके, पंच-निर्णय (Arbitration) के सुपुर्द कर दिया जाए।<sup>3</sup>

(४) श्रमिक सघों की क्रियाओं के लिए समुचित सुविधाओं की व्यवस्था की जानी चाहिए।<sup>4</sup>

वेतन आयोग इस निष्कर्ष पर भी पहुँचा कि यदि सरकार द्वारा विवादों के निपटारे के लिए अन्य किसी उपयुक्त मशीनरी की व्यवस्था की जाए तो हड़तालों की सम्भावना को समाप्त किया जा सकता है। आयोग ने ठीक ही कहा कि “वर्तमान परिस्थितियों में, यदि इस प्रस्ताव का—कि सरकारी कर्मचारियों को हड़ताल का परित्याग कर देना चाहिए—न्यायोचित आधार प्राप्त करना है और उस प्रस्ताव पर कर्मचारियों की तर्कपूर्ण स्वीकृति प्राप्त करनी है, तो उनसे सुलह की बातचीत (Negotiation) के लिए, उनकी व्यवस्थाओं को दूर करने के लिए तथा विवादों के निपटारे के लिए एक उपयुक्त मशीनरी की स्थापना की जानी चाहिए, साथ ही, पंचनिर्णय की व्यवस्था भी होनी चाहिए, जिससे कि पारिश्रमिक (Remuneration) अथवा सेवा की अन्य किसी ऐसी विगिष्ट महत्वपूर्ण शर्त—जैसे कि अवकाश व काम के घण्टों आदि—के विषय में यदि कोई मतभेद हो और उसे सुलझाया न जा सके तो उसके लिए पंचनिर्णय का आश्रय लिया जा सके। और केवल ऐसा होने पर ही

1 Ibid Paragraph 31, chapter XLIX,

2 Ibid Paragraph, 13

3 Ibid Paragraphs, 16-17

4 Ibid Paragraph, 18

यह कहा जाएगा कि सरकार अपने कर्मचारियों के प्रति अपने उस दायित्व (Obligation) को पूरा कर रही है जिसकी आशा कर्मचारी तब करते हैं जबकि उनसे काम रोक देने के उनके अधिकार को छोड़ देने की माग की जाती है। यदि लोक-हित की दृष्टि से सरकारी कर्मचारियों से उस अस्त्र का प्रयोग न करने की माग की जाती है जोकि गैर-सरकारी कर्मचारियों के हाथों में उचित पारिश्रमिक तथा नौकरी की सतोषजनक शर्तें प्राप्त करने का एक प्रभावशाली साधन सिद्ध होता है, तो उचित तथा न्यायसंगत स्थिति केवल यही हो सकती है कि सरकारी कर्मचारियों को न्यायपूर्ण व्यवहार प्राप्त करने की एक वैकल्पिक व्यवस्था की सुविधा प्रदान की जाए। यदि लोक सेवा से हड़तालों तथा प्रदर्शनों का उन्मूलन किया जा सके और व्यवस्थित प्रक्रियाओं द्वारा लोक-सेवकों को न्यायोचित व्यवहार का आश्वासन दिया जा सके, तो कर्मचारियों की शिकायतें दूर करने के लिए एक यथेष्ट मशीनरी की रचना करना, जिसमें कि अनिवार्य पंचनिर्णय भी सम्मिलित हो, अयुक्तिसंगत नहीं होगा।<sup>1</sup>

## सुलह की बातचीत तथा विवादों के निपटारे का साधन

### ह्विटले परिषदें

(Whitley Councils)

हमने देखा कि सरकारी कर्मचारियों की सेवा की शर्तों से सम्बन्धित विवादों के निपटारे तथा सुलह की बातचीत के लिए एक मशीनरी अथवा निकाय (Body) की स्थापना का कितना अधिक महत्व है। इस प्रसंग में यहाँ ब्रिटिश ह्विटले परिषदों, जो कि सरकारी कर्मचारियों के विवादों का निपटारा तथा सुलह की बातचीत करती है, की कार्य-प्रणाली का अध्ययन करना उचित ही होगा।

### आरम्भ (Origin) .

सन् १९१६ में ब्रिटिश सरकार ने गैर-सरकारी उद्योगों में श्रमिकों तथा मालिकों के बीच सम्बन्धों में एक स्थायी सुधार लाने के हेतु सुझाव देने के लिए, Rt Hon J H Whitley M P (बाद में लोक-सदन के स्पीकर) की अध्यक्षता में एक समिति (Committee) की स्थापना की। इस समिति ने ऐसी परिषदों (Councils) के गठन की सिफारिश की कि जिसमें विवादों का निपटारा करने के लिए कर्मचारियों तथा मालिकों, दोनों के ही प्रतिनिधि हों। सिविल-सेवा के कर्मचारी-सघों ने, विशेषकर पोस्ट ऑफिस के, ह्विटले प्रतिवेदन के प्रति बड़ा उत्साह प्रकट किया और यह माग की कि संयुक्त परामर्श तथा विचार-विमर्श के इस सिद्धान्त को सिविल-सेवकों पर भी लागू किया जाए। उन्होंने सेवा-सम्बन्धी सभी मामलों के सम्बन्ध में राजकोष (Treasury) के साथ प्रत्यक्ष रूप से बातचीत करने की इच्छा प्रकट की। सिविल-सेवकों ने पूर्णतः ह्विटले परिषदों की स्थापना की माग

की। सरकार ने ८ अप्रैल १९१६ को यह माग स्वीकार कर ली। अर्थ महामात्य (Chancellor of the Exchequer) ने सिविल-सेवा में व्हिटले परिषदों के लिए एक संशोधित संविधान बनाने के लिए एक समिति की नियुक्ति की। राजकोष के Sir Malcolm Ramsay इस समिति के अध्यक्ष थे और Mr. G H Stuart Bunning उपाध्यक्ष। इस समिति ने सन् १९१६ में सिविल-सेवा में व्हिटले परिषदों के सम्बन्ध में अपना प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत किया। तभी से ब्रिटेन के सरकारी विभागों में व्हिटले परिषदों की स्थापना चली आ रही है। व्हिटले परिषदों की स्थापना के विषय में लिखते हुए White ने कहा कि “वर्तमान पीढ़ी में ब्रिटिश सिविल-सेवा में जो सबसे अधिक महत्वपूर्ण परिवर्तन हुआ है वह सम्भवतः व्हिटले परिषदों की स्थापना ही है। इन निकायों (Bodies) में सरकारी पक्ष तथा कर्मचारी पक्ष के प्रतिनिधि समान संख्या में होते हैं तथा ये निकाय अनेक विवादास्पद समस्याओं के समाधान तथा सुलह की बातचीत के लिए कर्मचारियों के विचारों तथा उनकी आलोचनाओं को प्रस्तुत करने वाले बड़े मूल्यवान् अभिकरण (Agency) सिद्ध हुए हैं।”<sup>1</sup>

### व्हिटले परिषदों के उद्देश्य तथा कार्य (Objects and Functions of Whitley Councils)

प्रशासकीय विभागों के लिए संयुक्त व्हिटले समितियों की व्यवस्था की स्थापना के प्रमुख उद्देश्य ये हैं सिविल-सेवा से सम्बन्धित मामलों के विषय में सेवा-योजक (Employer) के रूप में राज्य तथा सिविल-सेवा के बीच अधिकाधिक सहयोग स्थापित करना ताकि लोक-सेवा में कुशलता लाई जा सके और कर्मचारियों के हितों की रक्षा भी की जा सके, कर्मचारियों की शिकायतों को निबटाने के लिए एक यन्त्र की व्यवस्था करना तथा सिविल-सेवा के विभिन्न अंगों के प्रतिनिधियों के अनुभवों तथा भिन्न-भिन्न विचारों को एक स्थान पर जुटाना।

व्हिटले परिषदों का सम्बन्ध केवल ७०० पाँड वार्षिक तक वेतन पाने वाले अनीद्योगिक (Non-industrial) कर्मचारियों की समस्याओं से है। व्हिटले परिषदों के कार्य निम्न प्रकार हैं —

(१) कर्मचारी-वर्ग के विचारों तथा अनुभवों का उपयोग करने के लिए सर्वोत्तम उपायों की व्यवस्था करना।

(२) ऐसे उपायों की व्यवस्था करना कि जिनके द्वारा कर्मचारी-वर्ग अपनी सेवा की शर्तों के निर्धारण तथा निरीक्षण में अधिक भाग ले सके तथा उत्तरदायी बनाये जा सकें।

(३) सेवा की शर्तों, जैसे कि भर्ती, काम के घण्टे, पदोन्नति, अनुशासन पदावधि, पारिश्रमिक तथा अतिवयस्कता की आयु (Age of superannuation) आदि, का नियमन करने वाले सामान्य सिद्धान्तों का निर्धारण ।

राष्ट्रीय परिषद् (National Council) में, पदोन्नति के सम्बन्ध में होने वाला विचार-विमर्श विषय के सामान्य पहलुओं तथा उन सिद्धान्तों तक ही सीमित रहेगा जिन पर कि पदोन्नतियाँ (Promotions) सामान्य रूप में निर्भर रहनी चाहिए । किसी भी परिस्थिति में व्यक्तिगत मामलों पर विचार नहीं किया जायेगा ।

इसी प्रकार, राष्ट्रीय परिषद् को यह छूट रहेगी कि वह अनुशासनात्मक कार्यवाही से सम्बन्धित सामान्य सिद्धान्तों पर विचार-विमर्श कर सके, परन्तु वैयक्तिक मामलों के सम्बन्ध में कोई विचार-विनिमय अथवा वाद-विवाद नहीं होगा ।

(४) सिविल-सेवकों की अगामी शिक्षा (Further education) को प्रोत्साहन देना तथा उनको उच्चतर प्रशासन तथा संगठन का प्रशिक्षण (Training) देना ।

(५) कार्यालय की यन्त्र-रचना तथा संगठन में सुधार करना और इस विषय पर कर्मचारी-वर्ग द्वारा दिये जाने वाले सुझावों पर पूर्ण रूप में विचार करने के अवसरों की व्यवस्था करना ।

(६) सिविल-सेवकों की नौकरी से सम्बन्धित प्रस्तावित विधि निर्माण पर सुझाव देना ।

## ड्विटले परिषदों का संगठन

(Organization of Whitley Councils)

ड्विटले परिषदों के संगठन में—

(१) एक राष्ट्रीय परिषद् (A National Council),

(२) विभागीय परिषदें (Departmental Councils) तथा

(३) जिला या क्षेत्रीय समितियाँ (District or Regional Committees)

सम्मिलित होती हैं ।

## (१) राष्ट्रीय परिषद्

(National Council)

राष्ट्रीय परिषद् में ५४ सदस्य होते हैं । इनमें से आधे सरकारी पक्ष के होते हैं और उनकी नियुक्ति सरकार द्वारा सिविल-सेवकों अथवा अन्य उच्च अधिकारियों में से की जाती है जिसमें राजकोष (Treasury) तथा श्रम मन्त्रालय (Ministry of Labour) का कम से कम एक-एक प्रतिनिधि अवश्य होता है । परिषद् के शेष आधे सदस्य कर्मचारी-पक्ष के होते हैं जिनकी नियुक्ति वितरण की एक निश्चित योजना के अनुसार कर्मचारी-सघों द्वारा की जाती है । ड्विटले परिषदों के सविधान में कहा गया है कि “राष्ट्रीय परिषद् के क्षेत्र में ऐसे सभी विषय

सम्मिलित होंगे जोकि कर्मचारी-वर्ग की सेवा की शर्तों को प्रभावित करें।” राष्ट्रीय परिषद् स्थायी समितियों (Standing committees), विशिष्ट समितियों (Special committees) तथा पदक्रम समितियों (Grade committees) की नियुक्ति कर सकती है और इस प्रकार नियुक्ति की गई किसी भी समिति को विशिष्ट शक्तियों का हस्तान्तरण अथवा प्रत्यायोजन (Delegation) कर सकती है।

## (२) विभागीय परिषद्

(Departmental Councils) •

राष्ट्रीय परिषद् का सम्बन्ध उन विषयों में नहीं होता जो कि शुद्ध रूप से विभागीय (Purely department) होते हैं। विभागीय मामलों के लिए विभागीय द्विटले परिषदें होती हैं जिनकी नियुक्तियाँ स्वतन्त्र रूप से की जाती हैं और राष्ट्रीय परिषद् के समान ही इनमें सरकारी पक्ष तथा कर्मचारी पक्ष के आधे-आधे प्रतिनिधि होते हैं। सामान्य नियम के रूप में, प्रत्येक विभाग में एक विभागीय परिषद् की स्थापना की जाती है परन्तु बड़े विभागों में एक से अधिक विभागीय परिषदें भी हो सकती हैं। इन परिषदों की सदस्य संख्या कम होती है। विभागीय परिषद् के सरकारी पक्ष के सदस्यों की नियुक्ति मन्त्री या स्थायी विभागाध्यक्ष द्वारा की जाती है। कर्मचारी पक्ष के प्रतिनिधियों का चुनाव उन सघों (Associations) अथवा सघ समूहों द्वारा किया जाता है जिनके सदस्य उस विशिष्ट विभाग में काम करने वाले कर्मचारी होते हैं। विभागीय परिषदों के कार्य तथा उद्देश्य, जहाँ तक कि वे सम्बन्धित विभाग में ही विशेष रूप से लागू होते हों, लगभग वही होते हैं जोकि राष्ट्रीय परिषद् के होते हैं। विभागीय परिषदें ऐसी किसी पदोन्नति पर भी वादविवाद कर सकती हैं जिसके सम्बन्ध में कि कर्मचारी-पक्ष की ओर से यह आवेदन किया गया हो कि इसमें पदोन्नति के उन सिद्धान्तों का उल्लंघन किया है जोकि राष्ट्रीय परिषद् द्वारा अथवा उनकी अनुमति से स्वीकार किये गये थे। विभागीय परिषदें ऐसे मामलों की रिपोर्टें राष्ट्रीय परिषद् को कर सकती हैं जोकि एक से अधिक विभागों की परिधि में आते हों। इस व्यवस्था के अतिरिक्त, राष्ट्रीय तथा विभागीय परिषदों के बीच अपील का और कोई सूत्र (Line) नहीं है। राष्ट्रीय तथा विभागीय परिषदों के बीच कोई पद-सोपानीय सम्बन्ध (Hierarchical connection) नहीं है। तथापि, राष्ट्रीय परिषद् को सभी विभागीय परिषदों के सविधान स्वीकार करने ही पड़ते हैं और राष्ट्रीय परिषद् को ऐसे विभागीय विकासों से परिचित रखा जाता है जो राष्ट्रीय करारों (National agreements) की दृष्टि में असंगत प्रतीत होते हों।

## (३) जिला अथवा क्षेत्रीय समितियाँ

(District or Regional Committees)

ये जिला अथवा क्षेत्रीय समितियाँ देश भर में फैले हुए कर्मचारी-वर्ग की शुद्ध स्थानीय समस्याओं को सुलझाती हैं। इसका निर्माण उन्नीस सिद्धान्त के अनुसार किया जाता है जिन पर कि विभागीय परिषदों का किया जाता है।

## ह्विटले परिषदों की सत्ता की सीमायें

(Limitations of the Authority of the Whitley Councils)

प्रश्न यह है कि ह्विटले परिषदों को क्या सत्ता प्राप्त है ? ह्विटले परिषदों के मन्त्रिधान (Constitution) में यह दिया हुआ है कि “परिषद् द्वारा जो भी निर्णय किये जायेंगे वे दोनों पक्षों की सहमति में ही किये जायेंगे, उन पर सभापति (Chairman) और उप-सभापति के हस्ताक्षर होंगे, उन निर्णयों की मूचना मन्त्रि-परिषद् (Cabinet) को दी जायेगी और तब उनको कार्यान्वित किया जायेगा।” विभागीय ह्विटले परिषदों के निर्णयों (Decisions) की मूचना विभागाध्यक्ष (Head of the Department) को दे दी जायेगी और तब वे कार्यान्वित होंगे, क्या इसका अर्थ यह है कि मन्त्रि-परिषद् ह्विटले परिषदों के निर्णयों को मानने को बाध्य है ? यह हा सकता है कि ह्विटले परिषदों के निर्णय मन्त्रि-परिषद् की नीति के विरुद्ध हो, यदि ऐसा हुआ तो मन्त्रि-परिषद् के उत्तरदायित्व का क्या होगा ? इस स्थिति का स्पष्टीकरण सन् १९१९ में किया गया था। दोनों पक्षों के बीच एक समझौता है जिसका स्पष्टीकरण इस प्रकार है “ह्विटले परिषदों की स्थापना में सरकार समद (Parliament) के प्रति अपने किसी भी उत्तरदायित्व से मुक्त नहीं हो सकती, और मन्त्रियों (Ministers) तथा उनकी सामान्य अथवा विशिष्ट सत्ता के अन्तर्गत कार्य करने वाले विभागाध्यक्षों को प्रत्येक स्थिति में निश्चय ही ऐसी कार्यवाहियाँ करनी चाहियें जो कि लोक-हित की दृष्टि में आवश्यक हो। यह स्थिति समदीय सरकार तथा मन्त्रीय उत्तरदायित्व में सर्वैधानिक सिद्धान्तों में अन्तर्निहित है और मन्त्री न तो इसका परित्याग कर सकते हैं अथवा न इससे बच सकते हैं।

इस सर्वैधानिक सिद्धान्त (Constitutional principle) से यह स्पष्ट है कि जहाँ तक मिविल-सेवा का सम्बन्ध है, सरकार द्वारा ह्विटले प्रणाली की स्वीकृति में उसकी यह इच्छा अवश्य निहित है कि ह्विटले कार्यविधि (Whitley procedure) का पूर्णतया सम्भव उपयोग न किया जाए, परन्तु लोकहित की दृष्टि से अपने उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने में तथा अपनी सत्ता के क्रियान्वय में उसने अपनी कार्य करने की स्वाधीनता का परित्याग नहीं किया है और न वह ऐसा कर ही सकती है।”

इस प्रकार, मिविल अथवा असेनिक सेवा में सम्बन्धित मामलों पर ससद की सर्वोच्चता तथा सरकार का नियन्त्रण यथापूर्व वर्तमान है। फिर एक बात यह है कि जब तक मन्त्री सरकारी पक्ष को समझौते (Agreement) में सहमति प्रकट करने का अधिकार न दें तब तक परिषद् किसी भी समझौते अथवा निर्णय पर नहीं पहुँच सकती है। Mr Douglas Houghton ने समझौते से सम्बन्धित वर्तमान स्थिति को मध्ये में इस प्रकार व्यक्त किया है कि “सरकारी पक्ष अविभाज्य (Indivisible) होता है। मिविल सेवा में सम्पूर्ण ह्विटले पद्धति की यह एक मूलभूत बात है। इस पद्धति के प्रणेतारों ने इसे अपूर्ण रूप में ही समझा। समझौते स्वयं सम्पन्न नहीं

होते, बल्कि होने से पूर्व मन्त्रियों द्वारा उनके लिए स्वीकृति प्रदान की जाती है।<sup>1</sup> वात यह है कि व्हित्ले-परिषदें किसी समझौते अथवा निर्णय पर तब तक नहीं पहुँच सकती जब तक कि सरकारी पक्ष उससे सहमत न हो जाए और सरकारी पक्ष किसी भी मामले पर तब तक सहमत न होगा जब तक कि उसको मन्त्रियों से विशिष्ट सत्ता अथवा अधिकार न प्राप्त हो जाए।

### व्हित्ले परिषदों के योग का मूल्यांकन (Evaluation of the Role of Whitley Councils)

यदि व्हित्ले परिषदों से सरकार की शक्तियों तथा उसकी प्रशासकीय सत्ता में कोई कमी नहीं होती है तो प्रश्न यह पैदा होता है कि कर्मचारी-वर्ग के लिए इन परिषदों की उपयोगिता क्या है? व्हित्ले परिषदों की सबसे पहली उपयोगिता यह है कि ये सेवा-योजक (Employer) तथा कर्मचारियों (Employees) के लिए सामूहिक रूप से मिलने के लिए एक ऐसे स्थल की व्यवस्था करती हैं जहाँ कि दोनों पक्ष एक साथ मिलकर बैठते हैं तथा कर्मचारी-वर्ग को प्रभावित करने वाले मामलों पर वाद-विवाद तथा विचार-विनिमय करते हैं। सरकारी पक्ष (सेवा-योजक) को अपने मत का औचित्य सिद्ध करना पड़ता है और उसके विषय में कर्मचारियों को सन्तुष्ट करना पड़ता है। इस सन्तुष्टि से सेवा-योजक तथा कर्मचारियों के बीच परस्पर एक दूसरे को समझने की अच्छी भावना उत्पन्न होती है। पारस्परिक विचार-विनिमय तथा वार्तालाप की इस रीति से अनेक भ्रान्तियाँ तथा मिथ्या धारणायें दूर हो जाती हैं। जब पारस्परिक सहमति से कार्यवाहियाँ की जाती हैं तो प्रशासन की कार्य-क्षमता तथा मनोबल (Moral) में वृद्धि होती है।

इस व्यवस्था से सरकार अपनी नीतियों के विषय में कर्मचारियों के विचार जान सकती है और उनमें सशोधन, परिवर्तन अथवा आवश्यक हेर-फेर कर सकती है। Mr Winnifrith ने, जिनका कि ब्रिटिश सिविल-सेवा में कार्मिक नीतियों (Personnel policies) के निर्माण से घनिष्ठ सम्बन्ध है, इस तथ्य पर काफी जोर दिया है। उन्होंने कहा 'विल्कुल स्पष्ट रूप से मैं यह स्वीकार करने को प्रस्तुत हूँ कि सेवा-योजक अथवा प्रबन्धक, केवल अपनी अनिपुण अवस्था के कारण ही, सर्वदा यह नहीं जान पाते कि सर्वोत्तम स्थिति क्या है। अतः प्रबन्ध-पक्ष (Management side) के लिए यह बात बड़े महत्व की है कि सेवा की शर्तों में कोई भी परिवर्तन करने से पूर्व वह कर्मचारियों के विचार जानकर उससे लाभ उठाये।'<sup>2</sup>

1 Douglas Houghton M P in William A Robson (Ed) *The Civil Service in Britain and France*, p 144

2 Winnifrith, 'Negotiation and Joint Consultation in the Civil Service,' *Whitley Bulletin*, Vol XXXIII P 104

द्विटले परिषदों का सबसे बड़ा लाभ यह है कि इनके द्वारा कर्मचारी-वर्ग तथा प्रबन्ध-वर्ग के बीच ऐक्य एवं सहकारितापूर्ण सम्बन्धों का विकास हुआ है।<sup>1</sup>

कर्मचारी सघ अब काफी उत्तरदायी हो गये हैं। उन्होंने प्रतिष्ठा भी प्राप्त की है। उच्च सरकारी पक्ष में अपनी आलोचनार्थ सुनने की क्षमता का विकास हुआ है। इस प्रकार द्विटले परिषदों के कारण, सरकारी कर्मचारी इस योग्य हो गये हैं कि वे वेतन, सेवा की शर्तों अथवा पदोन्नतियों आदि से सम्बन्धित अपनी मांगों को हड़ताल अथवा अन्य किसी असंवैधानिक उपाय का आश्रय लिये बिना ही पूर्ण करा सकें। द्विटले परिषदें अतिवयस्कता (Superannuation), काम के घण्टों, छुट्टियों, नौकरी से हटाये जाने, यात्रा-व्यय, पदोन्नति के समय होने वाली वेतन-वृद्धियों, भर्ती (Recruitment) तथा पदोन्नति के सिद्धान्तों से सम्बन्धित विषयों पर वाद-विवाद करती हैं, वे कर्मचारी-वर्ग से सम्बन्धित सरकारी नीति के विषयों पर वाद-विवाद अथवा विचार-विनिमय नहीं करती। द्विटले परिषदों ने “शान्ति बनाये रखने में तथा कर्मचारियों को अपने कार्य के बारे में प्रसन्न रखने में”<sup>2</sup> बड़ी महायत्नाएं चलाई हैं।

यह एक सार्वलौकिक तथ्य है कि द्विटले परिषदों ने प्रवर तथा अवर अथवा उच्च तथा अधीनस्थ कर्मचारियों (Superiors and subordinates) के बीच सद्भावना एवं मधुर सम्बन्ध स्थापित किया है।

यह बात तो निश्चित है कि द्विटले परिषदों की सफलता सरकारी तथा कर्मचारी पक्ष के सहयोगपूर्ण रख रख पर निर्भर होगी। भिन्न-भिन्न विभागों में द्विटले परिषदों को जो सफलताएँ प्राप्त हुई हैं वे भिन्न-भिन्न हैं। यदि उच्च पदाधिकारी यह सोचते हैं कि कर्मचारी-वर्ग के साथ समान आधार पर बातचीत करना अपमानजनक है, अथवा यदि कर्मचारी ही दिये बिना लेने का स्वार्थी रख अपनाते हैं, तो द्विटले पद्धति की असफलता अनिवार्य है। उच्च पदाधिकारियों को द्विटले परिषदों के प्रति स्वेच्छाचारी नहीं, बल्कि लोकतन्त्रीय रख अपनाना चाहिए, और-कर्मचारियों को अपनी मांगें प्रस्तुत करते समय सदा व्यापक राष्ट्रीय समस्याओं को दृष्टिगत रखना चाहिये। यदि ऐसा हुआ तो द्विटले प्रणाली की सफलता बिल्कुल निश्चित है। द्विटलेवाद (Whitleyism) की सफलता इस बात पर निर्भर है कि दोनों ही

1 In the words of Sir Albert Day, “The Staff movement is much more harmonious, thanks to Whitleyism, than it used to be, and is imbued with a sense of common purpose and corporate responsibility once woefully lacking. Strong differences are sometimes revealed, of course, and occasionally there may be quite a blow off. But I expect that can happen on the official side as well as, though in a House of Lords sort of way.”

—Whitley Bulletin (July 1953) Vol HXXIII, No 7 P 301

2 Dogles Houghton, op cit, p 150

पक्षों की ओर से “विवाद तथा विरोध की वजाये सहयोग एव समझौते”<sup>1</sup> की नीति अपनाई जाये।

ब्रिटिशले परिषदों ने सिविल-सेवा की सभी समस्याओं के समाधान में सहायता पहुँचाई है। सन् १९२० से सिविल सेवा का पुनर्वर्गीकरण (Reclassification) हुआ है तथा वेतनो, राजनैतिक अधिकारों, आगामी शिक्षा (Further education) तथा प्रशिक्षण (Training), पदोन्नतियों (Promotions), अनुशासन व सामान्य मनोबल आदि में वृद्धि हुई है। अभी हाल के वर्षों में तो राष्ट्रीय ब्रिटिशले परिषद् की बैठक कभी-कभी ही होती है। गत पन्द्रह वर्षों में, पूर्ण राष्ट्रीय ब्रिटिशले परिषद् की दो बार बैठकें हुई हैं। इनका अधिकांश कार्य समितियों (Committees) द्वारा तथा दोनों पक्षों के बीच दिन प्रतिदिन सम्पर्क बनाये रखकर सम्पन्न किया जाता है। औपचारिक बैठकों (Formal meetings) के स्थान पर अनौपचारिक वाद-विवादों (Informal discussions) का महत्व बढ़ गया है। ब्रिटिशले परिषदों की महत्ता दिन प्रतिदिन बढ़ती जा रही है और इसके कार्य की मात्रा ने इसको समितियों तथा अनौपचारिक बैठकों का उपयोग करने को बाध्य कर दिया है।

### सिविल-सेवा पंचनिर्णय अथवा विवाचन न्यायाधिकरण (The Civil Service Arbitration Tribunal)

प्रश्न यह है कि यदि ब्रिटिशले परिषदों में दोनों पक्षों के बीच सुलह की बात-चीत तथा विचार-विमर्श असफल हो जाए, तो विवादों (Disputes) के निपटारे के लिये क्या किया जाए? इस कार्य के लिये, ब्रिटेन में, एक सिविल-सेवा पंचनिर्णय अथवा विवाचन न्यायाधिकरण है जिसकी स्थापना सन् १९३६ में हुई थी। न्यायाधिकरण का एक अध्यक्ष होता है जोकि एक प्रमुख वकील होता है तथा दो अन्य सदस्य होते हैं जिनमें से एक राष्ट्रीय ब्रिटिशले परिषद् के कर्मचारी-पक्ष द्वारा चुनी हुई नाम-सूची (Panel) में से लिया जाता है, और दूसरा परिषद् के सरकारी पक्ष द्वारा मनोनीत नामसूची में से लिया जाता है। मुकदमों ब्रिटिशले परिषदों द्वारा अथवा कर्मचारी-सघों द्वारा न्यायाधिकरण (Tribunal) को सौंपे जा सकते हैं। न्यायाधिकरण द्वारा ‘वर्ग’ (Class) के ही दावे (Claims) स्वीकार किये जाते हैं, व्यक्ति के नहीं। केवल ८५० पौण्ड और इससे कम वेतनो से सम्बन्धित दावे ही न्यायाधिकरण के समक्ष प्रस्तुत किये जा सकते हैं। परिलाभो (Emoluments), काय के साप्ताहिक घण्टी तथा छुट्टियों को प्रभावित करने वाले दावे न्यायाधिकरण के सन्मुख लाये जा सकते हैं। जैसा कि हमने देखा, न्यायाधिकरण का कार्य यद्यपि ‘न्यायपूर्ण, धैर्ययुक्त तथा पूर्ण’ है किन्तु सीमित है। साथ ही, सरकार ने ‘नीति के आधार पर’ पंचनिर्णय को अस्वीकृत करने का अधिकार अपने पास सुरक्षित रखा है

1 Day, *op cit*, p 101. Also refer to B S Khanna Whitleysim—A feature of Democratic Administration The Indian Journal of Public Administration, New Delhi April-June, 1959 Vol V No 2, pp 207-222

और पचनिर्णय को कार्यान्वित करने की सरकार की वचनबद्धता ससद की उच्च सत्ता के अधीन है। परन्तु व्यवहार में, पचनिर्णय को अस्वीकृत अथवा रद्द नहीं किया गया है।

## भारत में सुलह की बातचीत तथा विवादों के निपटारे का यन्त्र (Machinery for Negotiations and Settlement of Disputes in India)

### व्हीटले परिषदों की आवश्यकता (Need for Whitley Councils)

कर्मचारी-वर्ग परिषद् (Staff Councils)—सन् १९५४ में, भारत सरकार ने केन्द्रीय मन्त्रालयों में, कर्मचारी-वर्ग समितियों<sup>1</sup> (Staff Committees) की स्थापना का निश्चय किया। प्रत्येक मन्त्रालय (Ministry) में अब दो कर्मचारी-वर्ग परिषदें हैं—एक तो वरिष्ठ कर्मचारी-वर्ग परिषद् (Senior Staff Council), जोकि द्वितीय व तृतीय श्रेणी के कर्मचारियों के लिये है, और एक कनिष्ठ कर्मचारी-वर्ग परिषद् (Junior Staff Council), जो चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों के लिये है। वरिष्ठ कर्मचारी-वर्ग परिषद् सरकार द्वारा मनोनीत व्यक्तियों (Government nominees) तथा अनुभाग अधिकारियों (Section Officers), सहायकों (Assistants), आशुलिपिकों (Stenographers) व लिपिकों (Clerks) आदि के प्रतिनिधियों को मिलाकर बनती है। सम्बन्धित मन्त्रालय कुछ अधिकारियों (जिनकी संख्या निर्धारित नहीं है), जोकि अवर सचिव (Under Secretary) की पदस्थिति (Rank) से नीचे के नहीं होते, तथा सलग्न कार्यालयों (Attached offices) के प्रधानों अथवा उनके द्वारा निर्दिष्ट व्यक्तियों को मनोनीत करता है जोकि परिषद् में प्रशासन का प्रतिनिधित्व करते हैं। कर्मचारी-वर्ग के प्रतिनिधि कर्मचारी सघों द्वारा मनोनीत नहीं किये जाते, अपितु कर्मचारियों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुने जाते हैं। ये दो वर्ष तक अपने पद पर बने रहते हैं। मन्त्रालय का सचिव अथवा एक संयुक्त सचिव (Joint Secretary) परिषद् का अध्यक्ष होता है। कर्मचारी-वर्ग के प्रतिनिधियों के परामर्श से वह उनमें से एक को परिषद् का सचिव नामजद करता है। यह आवश्यक है कि तीन माह में कम से कम एक बार परिषद् की बैठक अवश्य हो, परन्तु कर्मचारी-वर्ग के १/५ प्रतिनिधियों की प्रार्थना पर अध्यक्ष को परिषद् की विशेष बैठक (Meeting) बुलानी होती है। परिषद् केवल उसी प्रस्ताव की सिफारिश कर सकती है जोकि प्रत्येक पक्ष के सदस्यों के बहुमत से स्वीकृत हुआ हो, और तब सम्बन्धित मन्त्रालय यह निश्चय करता है कि उस सिफारिश पर यदि कोई कार्यवाही की जाए तो क्या की जाए। परिषद् की कार्यवाहियाँ (Proceedings) मन्त्री (Minister) के समक्ष प्रस्तुत की जाती हैं और असहमति के केन्द्रबिन्दुओं की ओर विशेष रूप से उसका ध्यान आकर्षित किया जाता है।

कर्मचारी-वर्ग परिषद् की बैठको में जिन विवादों का समाधान नहीं हो पाता वे समन्वय समिति (Co-ordination Committee) के सुपुर्द कर दिये जाते हैं जोकि स्वराष्ट्र, वित्त, कर्म, गृहनिर्माण तथा पूर्ति मन्त्रालयों के तीन वरिष्ठ पदाधिकारियों को मिलाकर बनती हैं।

### कर्मचारी-वर्ग परिषदों के उद्देश्य (Objects of the Staff Councils)

कर्मचारी-वर्ग परिषदों के उद्देश्य ये हैं (१) कार्य के स्तरों में सुधार के सुझावों पर विचार करना, (२) कर्मचारियों के लिए एक ऐसे यन्त्र की व्यवस्था करना जिसके द्वारा वे अपनी सेवा की शर्तों को प्रभावित करने वाले मामलों के विषय में अपने दृष्टिकोण से सरकार को परिचित करा सकें, और (३) अधिकारियों के बीच वैयक्तिक सम्पर्क स्थापित करने के उपायों की व्यवस्था करना जिससे कि उनके बीच सौहार्दपूर्ण सम्बन्धों का विकास हो और कर्मचारियों को अपने कार्य में अधिक रुचि लेने का प्रोत्साहन मिले। ये परिषदें परामर्शदात्री संस्थायें हैं और (१) कर्मचारियों की कार्य करने की दशाओं एवं शर्तों, (२) सेवा की शर्तों का नियमन करने वाले सामान्य सिद्धान्तों, (३) कर्मचारी-वर्ग के कल्याण तथा (४) कार्य-क्षमता एवं कार्य के स्तरों में सुधार से सम्बन्धित कोई भी मामला इनकी बैठको में वादविवाद के लिए प्रस्तुत किया जा सकता है।

कनिष्ठ-कर्मचारी-वर्ग परिषदों की रचना तथा उनके कार्य भी मुख्यतः वैसे ही होते हैं। इसमें सहायकों (Assistants) अथवा उनके ऊपर की पदस्थिति के अधिकारी सरकार का प्रतिनिधित्व करते हैं। सम्बन्धित मन्त्रालय का उप-सचिव (Deputy Secretary) इसका अध्यक्ष होता है। कर्मचारी-वर्ग के प्रतिनिधि प्रत्यक्ष रूप से कर्मचारियों द्वारा ही निर्वाचित किये जाते हैं। इस कार्य के लिए कर्मचारियों को दो वर्गों में बाटा जाता है (१) दफ्तरी और रिकार्ड छांटने वाले, और (२) जमादार, चपरासी फर्गि, चौकीदार व मेहतर आदि। प्रत्येक वर्ग एक अतिरिक्त प्रतिनिधि का निर्वाचन कर सकता है जोकि उच्च श्रेणी से सम्बन्धित एक सरकारी कर्मचारी होना चाहिये परन्तु वह अनुभाग अधिकारी (Section officer) से ऊँची पदस्थिति (Rank) के पद पर आसीन नहीं होना चाहिए। डाक व तार तथा रेलवे विभागों की अपनी निजी संस्थायें अथवा परिषदें होती हैं जिनके द्वारा वे कर्मचारी-वर्ग की समस्याओं का समाधान करते हैं।

सरकार के औद्योगिक कर्मचारी 'भारतीय श्रमिक संघ अधिनियम, १९२६' (Indian Trade Unions Act 1926) तथा 'औद्योगिक विवाद अधिनियम १९४७' (Industrial Disputes Act, 1947) के अन्तर्गत आते हैं। ये अधिनियम सरकार तथा गैर-सरकारी कर्मचारियों के बीच कोई भेद नहीं करते, और यदि वे इनके बीच कोई भेद करते भी हैं तो वह उस उद्यम अथवा सेवा की प्रकृति पर आधारित होता है जिसमें कि कर्मचारी काम कर रहा होता है, अथवा उसके कार्यों

कर्मचारियों के मगठन अथवा मघ

वी प्रकृति तथा उसको प्राप्त होने वाले परिलाभो (Emoluments) की मात्रा पर आवाहित होता है। अधिनियम (Act) में विवादो के निपटारे के लिए, कुछ शर्तों के पूरा होने पर ऐच्छिक पच-निर्णय (Voluntary arbitration) की तथा जनोपयोगी सेवाओं की स्थिति में अनिवार्य न्यायिक निर्णय (Compulsory adjudication) की व्यवस्था है जब तक कि सरकार हड़ताल की धमकी को निरर्थक अथवा न्यायिक निर्णय की आवश्यकता को अनुपयुक्त न समझे।<sup>1</sup> इस प्रकार का न्यायिक निर्णय सरकार द्वारा स्वीकृत होने पर दोनों पक्षों पर अनिवार्य रूप में लागू होता है और तदनुसार उसकी सूचना दे दी जाती है।

## भारत में विवादो के निपटारे तथा सुलह की बातचीत की व्यवस्था की आलोचना

(Criticism of Machinery for Settlement and Negotiations of Disputes)

वेतन आयोग (Pay Commission) (१९५७-५९) के समक्ष गवाही देते हुए कर्मचारियों के मगठनों ने सरकार तथा उसके कर्मचारियों के बीच विवादो के निपटारे तथा सुलह की बातचीत की वर्तमान व्यवस्था की निम्नलिखित आलोचनाएँ की —

(१) सरकार में, विवादो के निवारण के एक प्रभावशाली अस्त्र के रूप में मयुक्त परामर्श के सिद्धान्त को स्वीकार करने की इच्छा का अभाव था,

(२) वहाँ भी जहाँ कि वार्तालाप-यन्त्र सुविचारपूर्ण था, वह कुशलता के साथ कार्य नहीं कर रहा था,

(३) बैठको (Meetings) का आयोजन नियमित रूप में नहीं किया जाता था, अथवा निर्णय (Decisions) करने या उनको क्रियान्वित करने में शीघ्रता नहीं की जाती थी,

(४) प्रणामन का प्रतिनिधित्व करने वाले कुछ अधिकारी उम यन्त्र-रचना के प्रति, जिनके अन्तर्गत कि उन्हें कार्य करना था, उचित रुख नहीं अपनाते थे। कर्मचारी-वर्ग परिषदों (Staff councils) के विषय में वेतन आयोग के प्रतिवेदन (Report)<sup>2</sup> में कहा गया कि “कर्मचारी-वर्ग परिषदों तथा ब्रिटिश यन्त्र में बहुत कम समानता पाई जाती है, हाँ इनके नामकरण में अवश्य कुछ समानता है। इन परिषदों के उद्देश्य तो काफी व्यापक हैं, परन्तु उनकी शक्तियाँ तथा कार्यविधियाँ उनके सक्रिय कार्य-क्षेत्र को अत्यन्त सीमित कर देती हैं। सेवा की शर्तों से सम्बन्धित अधिकांश मामले आमतौर में केन्द्रीय स्तर पर निपटाये जाते हैं, विभागीय स्तर पर नहीं, परन्तु ऐसे मामलों पर विचार करने के लिये केन्द्रीय कर्मचारी-वर्ग परिषद जैसी कोई सस्था नहीं है। परिणाम यह होता है कि कर्मचारी-वर्ग परिषदों की सिफारिशें

1 Section 10 of the Act

2 Pay Commission Report, op cit, p 540

सामान्य रीति के अनुसार उपयुक्त मन्त्रालयो को विचारार्थ प्रेषित कर दी जाती हैं और उन पर जो निर्णय किये जाते हैं, एक अवधि के पश्चात्, जोकि कभी-कभी विचारणीय होती हैं, परिषदों को बतला दिए जाते हैं। सरकारी पक्ष को यह सत्ता प्राप्त नहीं होती कि वह सरकार के उत्तरदायित्व पर किसी भी बात के लिए वचन-बद्ध हो सके, इसके सदस्य अधिक से अधिक अपने वैयक्तिक सामयिक विचार प्रकट कर सकते हैं परन्तु सरकार किसी भी प्रकार उनको स्वीकार करने के लिए बाध्य नहीं होती। इन परिस्थितियों में, इन परिषदों को सुलह की वार्तालाप के यन्त्र की सजा नहीं दी जा सकती। वस्तुस्थिति यह है कि ये परिषदें कर्मचारियों के प्रतिनिधियों के लिये केवल एक ऐसा मंच-मात्र हैं जहाँ से कि वे अपनी व्यथाओं एवं शिकायतों को प्रस्तुत कर सकें और सरकार द्वारा मनोनीत व्यक्तियों के सम्मुख अपने विचार रख सकें। हम निश्चयपूर्वक यह नहीं कह सकते कि इन परिषदों का परामर्श एवं विचार-विमर्श करने के यन्त्र की व्यवस्था करने का साधन भी माना जा सकता है। हमें जो सूचना उपलब्ध हुई है उससे यह प्रकट नहीं होता कि सरकार द्वारा इन परिषदों के सम्मुख कोई भी समस्या या प्रस्ताव विचारार्थ प्रस्तुत किया गया हो • • • । इन परिषदों को ट्विंलै परिषदों से पूर्णतः भिन्न माना जाता है।”

भारत में ट्विंलै परिषदों की अत्यधिक आवश्यकता है। वेतन आयोग ने सरकारी कर्मचारियों के विवादों को सुलझाने तथा सुलह की बातचीत के लिये अपने प्रतिवेदन में निम्न बातों की सिफारिश की

झगड़ों को सुलझाने तथा सुलह की बातचीत के लिए, एक केन्द्रीय संयुक्त परिषद् (Central joint council) सहित, जिसमें, कि औद्योगिक तथा गैर-औद्योगिक केन्द्रीय सरकारी कर्मचारियों के सम्पूर्ण निकाय (Whole body) का प्रतिनिधित्व हो, ट्विंलै-तुल्य यन्त्र की स्थापना होनी चाहिये। केन्द्रीय संयुक्त परिषद् की एक समिति औद्योगिक कर्मचारी-वर्ग से सम्बन्धित मामलों को निबटा सकती है।

इसी प्रकार विभागीय संयुक्त परिषदों की भी स्थापना होनी चाहिए।

सुलह की बातचीत (Negotiation) के संयुक्त यन्त्र के एक-एक आवश्यक पूरक (Complement) के रूप में ऐसे अनिवार्य पचनिर्णय (Compulsory arbitration) की व्यवस्था होनी चाहिए जोकि केवल मान्यता-प्राप्त संस्थाओं (संघों) के लिए ही खुला हो और ऐसे कर्मचारियों के वेतन व भत्तों, कार्य के साप्ताहिक घण्टों तथा छुट्टियों तक सीमित हो जोकि वर्तमान द्वितीय श्रेणी के स्तर से ऊपर के न हो।

श्रम मन्त्रालय (Ministry of Labour) कर्मचारी सम्बन्धों (Staff relations) में सम्बद्ध महत्वपूर्ण मामलों से घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित होना चाहिए। प्रस्तावित केन्द्रीय संयुक्त परिषद् में विशेष रूप से इसका सम्बन्ध होना चाहिए और इसको पच-मण्डल (Board of arbitrators) के अध्यक्ष की नियुक्ति करनी

चाहिये, यदि पंच-निर्णय आवश्यक हो, तो भारत में व्हिटले परिषदों की अत्यधिक आवश्यकता है। कर्मचारियों के झगड़े जिनके फलस्वरूप हड़तालें होती हैं भारत में आये-दिन की बात हो गई है। व्हिटलेवाद (Whitleyism) की मुख्य महत्ता उन साधनों में निहित नहीं है जोकि यह झगड़ों को सुलझाने के लिए प्रस्तुत करता है (वैसे उन साधनों का अपना निजी महत्व है), अपितु उन अवसरों (Opportunities) में निहित है जिन्हें यह झगड़ों तथा हड़तालों को रोकने के लिए उपलब्ध कराता है।



**टिप्पणी**—भारत में सरकारी सेवाओं में हड़तालों पर रोक लगा दी जायेगी और केन्द्र सरकार के कर्मचारियों के सघों में किसी भी बाहर के व्यक्ति को पद ग्रहण करने की अनुमति नहीं होगी। सरकार पंचनिर्णय द्वारा विवादों का निबटारा करने के लिए सेवाओं की सभी शाखाओं में सुलह यन्त्र की स्थापना करेगी।

(हिन्दुस्तान टाइम्स, ६ अगस्त १९६०)

भारत सरकार कुछ सरकारी सेवाओं में हड़तालों पर प्रतिबन्ध लगा रही है। सरकार अपने कर्मचारियों को दो ठोस लाभ प्रदान करने का विचार कर रही है—विभिन्न स्तरों पर एक संयुक्त वार्तालाप यन्त्र (Joint negotiating machinery) और इसके असफल रहने की स्थिति में पंचनिर्णय (Arbitration)।

## अमेरिकन सिविल सेवा (American Civil Service)

प्रशासन की कार्य-क्षमता एक बड़ी मात्रा में उस कर्मचारी-वर्ग की कार्यक्षमता पर निर्भर रहती है जोकि प्रशासन की व्यवस्था करता है। किसी भी देश का कुशल प्रशासन सिविल सेवा की क्षमता एवं समर्थता पर निर्भर होता है। किसी भी देश की सिविल सेवा के सम्बन्ध में जो प्रमुख प्रश्न पैदा होते हैं वे ये हैं सिविल अथवा असाैनिक सेवकों की भर्ती (Recruitment) किस प्रकार की जाती है और उन्हें प्रशिक्षण (Training) किस प्रकार दिया जाता है ? उसका चयन योग्यता (Merit) के आधार पर किया जाता है अथवा केवल वैयक्तिक तथा राजनैतिक आधार पर ? उनका वर्गीकरण किस प्रकार किया जाता है और उनको वेतन किस प्रकार दिया जाता है ? उनके कार्य का मूल्यांकन किस प्रकार किया जाता है और किन-किन दशाओं एवं शर्तों के अन्तर्गत उन्हें पदोन्नत (Promote) किया जाता है ? वे किस प्रकार अनुशासित (Disciplined) रह सकते हैं ? पदों से उन्हें किस प्रकार तथा क्यों हटाया जाता है ? सरकारी सेवा जीवन-वृत्ति (Career) के लिए किस सीमा तक अवसर प्रस्तुत करती है ? सिविल सेवा की कार्य-क्षमता इन तथा ऐसे ही अन्य सम्बन्धित प्रश्नों के समुचित हल पर निर्भर होती है। गत अध्यायों में इन समस्याओं में से अनेक पर विचार किया जा चुका है। यहाँ तो केवल अमेरिकन सिविल सेवा की कुछ महत्वपूर्ण एवं विशिष्ट समस्याओं पर ही विचार किया जाना है।

पहले अमेरिका में सिविल सेवकों का चुनाव योग्यता के आधार पर नहीं, बल्कि राजनैतिक विचार के आधार पर किया जाता था और इसलिए अमेरिका को 'लूट-खसोट प्रणाली' (Spoils system) की कुख्यात भूमि कहा जाता है। राज्य के पद विजेता राजनैतिक दल द्वारा अपने समर्थकों में लूट के माल के रूप में बाँटे जाते थे। देश के सामाजिक एवं राजनैतिक जीवन पर इस लूट-खसोट प्रणाली का बड़ा दूषित प्रभाव पड़ता था। अनेक योग्य व्यक्तियों तथा संगठनों ने सिविल सेवा के सुधार के प्रश्न को अपना केन्द्र-बिन्दु बनाया। इसका ही परिणाम यह हुआ कि सन् १८८३ में कांग्रेस ने एक अत्यन्त महत्वपूर्ण सिविल सेवा अधिनियम पारित किया जोकि सामान्यतः 'पेन्डलटन अधिनियम' (Pendleton Act) के नाम से विद्वान हैं और जिसे उन्नीस दिनों में राष्ट्रीय सिविल सेवा में प्रवेश का नियमन

करने वाले एक मूलभूत कानून के रूप में कार्य किया है, यद्यपि समय-समय पर इसमें अनेक संशोधन होते रहे हैं। ६५ प्रतिशत सिविल सेवक अब प्रदर्शित योग्यता के आधार पर ही अपने पदों पर आसीन हैं। लूट-खसोट अभी पूर्ण रूप से समाप्त नहीं हुई है क्योंकि इसका अन्त बड़ी कठिनाई से होता है। पर इतनी बात अवश्य है कि संयुक्त राज्य अमेरिका की कार्मिक व्यवस्था (Personnel system) में योग्यता प्रणाली ने अब वह स्थान प्राप्त कर लिया है जिस पर गर्व किया जा सकता है।

### सन् १८८३ का पेन्डलटन अधिनियम (The Pendleton Act of 1883)

इस महत्वपूर्ण अधिनियम के मुख्य लक्षण निम्न प्रकार हैं —

(१) इस अधिनियम में राष्ट्रपति को यह अधिकार मिल गया कि वह संयुक्त राज्य सिविल सेवा आयोग (United State Civil Service Commission) का निर्माण करने के लिए, सीनेट के द्वारा और उसकी मलाह तथा सहमति से तीन व्यक्तियों को सिविल आयुक्त (Civil Service Commissioners) नियुक्त कर सके, परन्तु उनमें दो से अधिक व्यक्ति किसी एक ही दल (Party) से सम्बद्ध न हों। ये आयुक्त केवल राष्ट्रपति (President) द्वारा ही हटाये जा सकते हैं।

(२) इनका कार्य यह है कि ये राष्ट्रपति के कथनानुसार ऐसे उपयुक्त नियमों के निर्माण में राष्ट्रपति की सहायता करें जोकि अधिनियम को कार्यरूप देने के लिए आवश्यक हों। एक बार जब इन नियमों की घोषणा कर दी जाय तो संयुक्त राज्य के सभी अधिकारियों का यह कर्तव्य हो जाता है कि वे उन्हें कार्यान्वित करने में सहायता दें।

(३) “अच्छे प्रशासन की दृष्टि से जहाँ तक भी सम्भव होगा” इन नियमों के द्वारा निम्नलिखित व्यवस्थाएँ की जायेंगी (क) वर्तमान में वर्गीकृत अथवा भविष्य में वर्गीकृत की जाने वाली लोक सेवाओं में प्रवेश के इच्छुक प्रार्थियों की उपयुक्तता एवं पात्रता की जाँच करने के लिए खुली प्रतियोगिता परीक्षाओं की व्यवस्था, (ख) परीक्षाएँ व्यावहारिक प्रकृति की होंगी और उनके द्वारा यह देखा जायेगा कि प्रार्थी उस सेवा के कर्तव्यों को पूरा करने के लिए उपयुक्त पात्र है या नहीं जिसमें कि वे अपनी नियुक्ति चाहते हैं, (ग) प्रत्येक श्रेणी के पद उन व्यक्तियों द्वारा भरे जायेंगे जोकि परीक्षाओं में सर्वोच्च क्रम से स्थान प्राप्त करेंगे, (घ) वाशिंगटन में स्थित पद विभिन्न राज्यों एवं प्रदेशों में उनकी जनसंख्या के आधार पर बाँट दिये जायेंगे, (ङ) अन्तिम रूप में पुष्टीकृत (Confirmed) नियुक्ति से पूर्व परीक्षा (Probation) की अवधि की व्यवस्था की जायेगी, (च) इन नियमों (Rules) के आवश्यक अपवादों (Necessary exceptions) का उल्लेख नियमों में ही किया जायेगा और आयोग के वार्षिक प्रतिवेदनो में उसके कारण (Reasons) दिये जायेंगे, (छ) आयोग परीक्षाओं का संचालन करेगा,

## अमेरिकन सिविल सेवा (American Civil Service)

प्रशासन की कार्य-क्षमता एक बड़ी मात्रा में उस कर्मचारी-वर्ग की कार्यक्षमता पर निर्भर रहती है जोकि प्रशासन की व्यवस्था करता है। किसी भी देश का कुशल प्रशासन सिविल सेवा की क्षमता एवं समर्थता पर निर्भर होता है। किसी भी देश की सिविल सेवा के सम्बन्ध में जो प्रमुख प्रश्न पैदा होते हैं वे ये हैं सिविल अथवा असैनिक सेवकों की भर्ती (Recruitment) किस प्रकार की जाती है और उन्हें प्रशिक्षण (Training) किस प्रकार दिया जाता है ? उसका चयन योग्यता (Merit) के आधार पर किया जाता है अथवा केवल वैयक्तिक तथा राजनैतिक आधार पर ? उनका वर्गीकरण किस प्रकार किया जाता है और उनको वेतन किस प्रकार दिया जाता है ? उनके कार्य का मूल्यांकन किस प्रकार किया जाता है और किन-किन दशाओं एवं शर्तों के अन्तर्गत उन्हें पदोन्नत (Promote) किया जाता है ? वे किस प्रकार अनुशासित (Disciplined) रह सकते हैं ? पदों से उन्हें किस प्रकार तथा क्यों हटाया जाता है ? सरकारी सेवा जीवन-वृत्ति (Career) के लिए किस सीमा तक अवसर प्रस्तुत करती है ? सिविल सेवा की कार्य-क्षमता इन तथा ऐसे ही अन्य सम्बन्धित प्रश्नों के समुचित हल पर निर्भर होती है। गत अध्यायों में इन समस्याओं में से अनेक पर विचार किया जा चुका है। यहाँ तो केवल अमेरिकन सिविल सेवा की कुछ महत्वपूर्ण एवं विशिष्ट समस्याओं पर ही विचार किया जाना है।

पहले अमेरिका में सिविल सेवकों का चुनाव योग्यता के आधार पर नहीं, बल्कि राजनैतिक विचार के आधार पर किया जाता था और इसलिए अमेरिका को 'लूट-खसोट प्रणाली' (Spoils system) की कुख्यात भूमि कहा जाता है। राज्य के पद विजेता राजनैतिक दल द्वारा अपने समर्थकों में लूट के माल के रूप में बाँटे जाते थे। देश के सामाजिक एवं राजनैतिक जीवन पर इस लूट-खसोट प्रणाली का बड़ा दूषित प्रभाव पड़ता था। अनेक योग्य व्यक्तियों तथा संगठनों ने सिविल सेवा के सुधार के प्रश्न को अपना केन्द्र-बिन्दु बनाया। इसका ही परिणाम यह हुआ कि सन् १८८३ में कांग्रेस ने एक अत्यन्त महत्वपूर्ण सिविल सेवा अधिनियम पारित किया जोकि सामान्यतः 'पेन्डलटन अधिनियम' (Pendleton Act) के नाम से विख्यात है और जिसने उसी दिन में राष्ट्रीय सिविल सेवा में प्रवेश का नियमन

करने वाले एक मूलभूत कानून के रूप में कार्य किया है, यद्यपि समय-समय पर इसमें अनेक संशोधन होते रहे हैं। १५ प्रतिशत सिविल सेवक अब प्रदर्शित योग्यता के आधार पर ही अपने पदों पर आसीन हैं। लूट-खमोट अभी पूर्ण रूप से समाप्त नहीं हुई है क्योंकि इसका अन्त बड़ी कठिनाई से होता है। पर इतनी बात अवश्य है कि संयुक्त राज्य अमेरिका की कार्मिक व्यवस्था (Personnel system) में योग्यता प्रणाली ने अब वह स्थान प्राप्त कर लिया है जिस पर गर्व किया जा सकता है।

### सन् १८८३ का पेन्डलटन अधिनियम (The Pendleton Act of 1883)

इस महत्वपूर्ण अधिनियम के मुख्य लक्षण निम्न प्रकार हैं —

(१) इस अधिनियम में राष्ट्रपति को यह अधिकार मिल गया कि वह संयुक्त राज्य सिविल सेवा आयोग (United State Civil Service Commission) का निर्माण करने के लिए, सीनेट के द्वारा और उसकी मलाह तथा सहमति से तीन व्यक्तियों को सिविल आयुक्त (Civil Service Commissioners) नियुक्त कर सके, परन्तु उनमें दो से अधिक व्यक्ति किसी एक ही दल (Party) से सम्बद्ध न हों। ये आयुक्त केवल राष्ट्रपति (President) द्वारा ही हटाये जा सकते हैं।

(२) इनका कार्य यह है कि ये राष्ट्रपति के कथनानुसार ऐसे उपयुक्त नियमों के निर्माण में राष्ट्रपति की सहायता करें जोकि अधिनियम को कार्यरूप देने के लिए आवश्यक हों। एक बार जब इन नियमों की घोषणा कर दी जाय तो संयुक्त राज्य के सभी अधिकारियों का यह कर्तव्य हो जाता है कि वे उन्हें कार्यान्वित करने में सहायता दें।

(३) “अच्छे प्रशासन की दृष्टि से जहाँ तक भी सम्भव होगा” इन नियमों के द्वारा निम्नलिखित व्यवस्थाएँ की जायेंगी (क) वर्तमान में वर्गीकृत अथवा भविष्य में वर्गीकृत की जाने वाली लोक सेवाओं में प्रवेश के इच्छुक प्रार्थियों की उपयुक्तता एवं पात्रता की जाँच करने के लिए खुली प्रतियोगिता परीक्षाओं की व्यवस्था, (ख) परीक्षाएँ व्यावहारिक प्रकृति की होगी और उनके द्वारा यह देखा जायेगा कि प्रार्थी उस सेवा के कर्तव्यों को पूरा करने के लिए उपयुक्त पात्र है या नहीं जिसमें कि वे अपनी नियुक्ति चाहते हैं, (ग) प्रत्येक श्रेणी के पद उन व्यक्तियों द्वारा भरे जायेंगे जोकि परीक्षाओं में सर्वोच्च क्रम से स्थान प्राप्त करेंगे, (घ) वॉशिंगटन में स्थित पद विभिन्न राज्यों एवं प्रदेशों में उनकी जनसंख्या के आधार पर बाँट दिये जायेंगे, (ङ) अन्तिम रूप में पुष्टीकृत (Confirmed) नियुक्ति से पूर्व परीक्षा (Probation) की अवधि की व्यवस्था की जायेगी, (च) इन नियमों (Rules) के आवश्यक अपवादों (Necessary exceptions) का उल्लेख नियमों में ही किया जायेगा और आयोग के वार्षिक प्रतिवेदनो में उसके कारण (Reasons) दिये जायेंगे, (छ) आयोग परीक्षाओं का संचालन करेगा,

कांग्रेस को प्रेषित करने के लिए वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत करेगा जिसमें अन्य बातों के साथ ही अधिनियम के प्रभावपूर्ण कार्यान्वयन के लिए सुझाव भी दिये जायेंगे।

(४) श्रमिक व कारीगर तथा सीनेट द्वारा पुष्टीकरण (Confirmation) के लिए मनोनीत (Nominated) व्यक्ति अधिनियम के अधिकार-क्षेत्र से बाहर रखे गये हैं। इस प्रकार 'वर्गीकृत' (Classified) पदों पर योग्यता सिद्धान्त (Merit principle) लागू होता है। कर्मचारी अब दलीय कार्यों की दृष्टि से किये जाने वाले मूल्यांकन से मुक्त है, और उन्हें यह अधिकार नहीं है कि वे राजनीति में सक्रिय रूप से भाग ले सकें। संयुक्त राज्य अमेरिका में सिविल सेवा सुधार का मुख्य रुझान, जो 'पेन्डलटन अधिनियम' के साथ प्रारम्भ हुआ था, अब इस उद्देश्य की ओर है कि प्रदर्शित योग्यता के आधार पर ही नियुक्तियाँ की जायें और नियुक्तार्थियों (Appointees) को यह आश्वासन दिया जाये कि कुशल कार्य-सम्पादन तथा श्रेष्ठ व्यवहार की स्थिति में उन्हें पदावधि की सुरक्षा प्रदान की जाएगी।

### सिविल सेवा अथवा असैनिकसेवा आयोग (Civil Service Commission)

सन् १८८३ के अधिनियम में राष्ट्रपति तथा सीनेट द्वारा नियुक्त किये जाने वाले तीन सदस्यों के द्विदलीय सिविल सेवा आयोग की स्थापना की व्यवस्था की गई। आयोग परीक्षाओं के लिए नियम बनाता है, उनका संचालन करता है और पात्र प्रत्याशियों (Eligible candidates) की सूचियों को प्रमाणित करता है, सिविल सेवकों का वर्गीकरण करता है, उनके लिए नियम तथा विनियम (Rules and regulations) बनाता है, सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training) की व्यवस्था करता है, राजनैतिक क्रियाओं के आरोपों की जाँच पड़ताल करता है, सिविल सेवा निष्ठा कार्यक्रम का संचालन करता है, सन् १९४८ के उस कार्यपालक आदेश को क्रियान्वित करता है जिसके द्वारा कि सम्पूर्ण सेवा (Service) के अन्तर्गत नौकरी के सम्बन्ध में न्यायपूर्ण कार्यवाहियों एवं कार्यविधियों की अपेक्षा की जाती है, प्रस्थापना शाखाओं से सेवा अभिलेख (Service records) प्राप्त करता है, कार्य-कुशलता माप प्रणाली (Efficiency rating system) तथा सेवा-निवृत्ति विधि (Retirement law) की व्यवस्था करता है तथा सिविल सेवा के सुधार एवं उन्नति से सम्बन्धित अन्य अनेक कार्य करता है। आयोग इन कार्यों को ग्यारह सभागो (Divisions) तथा अन्य अनेक इकाइयों (Units) के द्वारा सम्पन्न करता है। आयोग के अव्यक्त के पर्यवेक्षण (Supervision) में सभागो द्वारा अनेक ऐसे कार्य सम्पन्न किये जाते हैं जैसे कि कार्मिक वर्गीकरण (Personnel classification), परीक्षाएँ लेना तथा कार्य पर नियुक्त करना, सेवा-निवृत्ति, राज्यनिष्ठा का अवलोकन, सेवा अभिलेख, वजट तथा वित्त (Budget and finance), सूचना (Information), जाँच-पड़ताल तथा निरीक्षण। सघीय प्रशामनिक अधिकरणों की आवश्यकताओं की

प्रति की दृष्टि से देश को चौदह सिविल सेवा क्षेत्रों में विभाजित किया गया है और मुख्य-मुख्य नगरों में प्रत्येक क्षेत्र के प्रधान कार्यालय हैं। अमेरिका में लगभग १७०० प्रकार की सिविल सेवा परीक्षाएँ पाई जाती हैं जिनमें निम्नलिखित महत्वपूर्ण हैं

(१) “समवेत” तथा “असमवेत” परीक्षाएँ (Assembled and Un-assembled Examinations)।

(२) “प्रतियोगिता” तथा “अप्रतियोगिता” परीक्षाएँ (Competitive and Non-competitive Examinations)।

(३) व्यावहारिक बनाम सामान्य परीक्षाएँ (Practical vs General Examinations)।

जब किसी प्रत्याशी (Candidate) से परीक्षा के लिए किसी निर्दिष्ट स्थान (Designated place) पर उपस्थित होने के लिए कहा जाता है तो उसे “समवेत परीक्षा” के नाम से पुकारा जाता है, और यदि प्रत्याशी से परीक्षा के लिये किसी भी स्थान पर उपस्थित होने की माग नहीं की जाती तो उसे “असमवेत परीक्षा” कहा जाता है। लिपिक अथवा अन्य अधीनस्थ प्रकृति के अधिकार पदों के प्रत्याशियों के लिये “समवेत परीक्षा” की ही व्यवस्था की जाती है। इन प्रत्याशियों की परीक्षा वर्गों (Groups) में ली जाती है और वह पूर्णतया लिखित होती है, उदाहरण के लिये श्राशुलिपिकों (Stenographers) तथा मुद्रलेखकों (Typists) को राज्यों में ५०० अथवा उससे भी अधिक निर्दिष्ट स्थानों में से एक में जाना पड़ता है और नियमित परीक्षा में बैठना होता है। परीक्षा में श्रेष्ठता एवं प्रवीणता के क्रम से प्रतियोगियों को सूचीबद्ध कर लिया जाता है। सिविल-सेवा के उच्चतर श्रेणी के पदों के प्रार्थियों (Applicants) से सामान्यतः यह माग नहीं की जाती कि वे परीक्षा के लिये किसी स्थान पर उपस्थित हों। ऐसी परीक्षाओं को “असमवेत परीक्षाओं” की संज्ञा दी जाती है। उच्चतर श्रेणी के पदों के प्रत्याशियों की औपचारिक परीक्षा, वास्तव में, बिल्कुल होती ही नहीं। उनके अनुभव, व्यक्तित्व (Personality), उनकी शिक्षा एवं सामान्य योग्यता का मूल्यांकन साक्षात्कार (Interview) तथा प्रमाण-पत्रों द्वारा ही कर लिया जाता है, कभी-कभी इसके अनुपूरक के रूप में, किसी ऐसे निर्धारित कार्य की सम्पन्नता के द्वारा ही मूल्यांकन किया जाता है जैसे कि कोई मौलिक विवरण का लेख तैयार कराना।

परीक्षाएँ अधिकतर “प्रतियोगी” (Competitive) प्रकृति की होती हैं। प्रत्याशियों का चयन (Selection) पद के कार्य की सम्पन्नता (Performance) के आधार पर किया जाता है। कुछ परीक्षाएँ अप्रतियोगी भी होती हैं और प्रत्याशी को उनमें केवल उत्तीर्ण होना होता है।

अमेरिका में व्यावहारिक परीक्षाओं (Practical examinations) पर जोर दिया जाता है। पेन्डलटन अधिनियम में यह कहा गया है कि परीक्षाएँ “व्यावहारिक प्रकृति की होनी चाहिए” और जहाँ तक भी सम्भव हो, “उन विषयों से सम्बन्धित

होनी चाहिए जिसके द्वारा कि उन सेवाओं के कार्यों को सम्पन्न करने की परीक्षाओं की सापेक्षिक क्षमता एवं योग्यता की न्यायपूर्ण जाच की जा सके जिनमें कि वे नियुक्त होना चाहते हैं।” परीक्षा की यह पद्धति दोषपूर्ण है क्योंकि इसमें प्रत्याशी की सामान्य योग्यताओं की जाच नहीं की जाती। ब्रिटेन में परीक्षाओं की जो पद्धति है उसके द्वारा प्रत्याशी की सामान्य योग्यताओं, गुणों एवं क्षमता की जाच की जाती है। “कुछ भी हो ‘अमेरिकन परीक्षा प्रणाली में अभी भी यह कमी पाई जाती है कि उसका उद्देश्य केवल ऐसे प्रत्याशियों की भर्ती करना मात्र है, इससे अधिक नहीं, जो कि किसी विशिष्ट और सम्भवतः नैत्यक (Routine) कार्य को सभाल सकें— इसमें प्रत्याशी की उन बौद्धिक योग्यताओं एवं क्षमताओं का ध्यान नहीं रखा जाता जो कि एक बार नियुक्त होने के पश्चात् उसको और अधिक विशाल उत्तरदायित्वों के वहन करने के योग्य बनायेंगी।” अब अमेरिका में सामान्य रुझान प्रत्याशियों की सामान्य योग्यता की जाच करने की ब्रिटिश परीक्षा की पद्धति के प्रतिरूप की ओर की है। सिविल सेवा आयोग ने अब कालिजों से निकले हुये नये छात्रों के लिये एक ‘सामान्य-कार्य परीक्षा’ की व्यवस्था की है।

उन सभी प्रत्याशियों को पात्र सूची (Eligible list) में रखा जाता है जोकि ७० प्रतिशत या इससे अधिक अंक प्राप्त करते हैं। जब कभी भी किसी विभाग (Department) में कोई स्थान रिक्त होता है तो नियुक्ति अधिकारी (Appointing officer) को पात्र प्रत्याशियों की सूची में के तीन सर्वोच्च नामों में से एक का चयन करके उस पद को भरना होता है। नियुक्त किये गये प्रत्येक व्यक्ति को परीक्षा (Probation) पर रखा जाता है। यदि उसका कार्य सन्तोषजनक होता है तो उसे स्थायी कर दिया जाता है। कर्मचारी-वर्ग में किसी भी प्रकार की कार्य-क्षमता तथा मनोबल (Morale) तब तक नहीं लाया जा सकता जब तक कि उन्हें पदस्थिति (Rank) तथा वेतन में वृद्धि का न्यायपूर्ण एवं युक्तिसंगत आश्वासन न दिया जाय। अतः पदोन्नतियाँ (Promotions), योग्यता (Merit) के आधार पर की जाती हैं। योग्यता की जाँच पदोन्नति-परीक्षाओं (Promotions examinations) तथा प्रत्याशी की कार्य-कुशलता मापों (Efficiency ratings) के आधार पर की जाती है। ‘पेन्डलटन अधिनियम’ में पदोन्नति परीक्षाओं की व्यवस्था है। अधिनियम में यह कहा गया है कि किसी भी वर्गीकृत अधिकारी अथवा कर्मचारी की पदोन्नति उस समय तक नहीं की जायेगी, “जब तक कि उसने निर्धारित परीक्षा न उत्तीर्ण कर ली हो, अथवा उसने इतनी योग्यता का प्रदर्शन न किया हो कि उसे ऐसी परीक्षा से विशेष रूप से मुक्त कर दिया जाए”, और काफी समय पश्चात् राष्ट्रपति द्वारा एक और नियम इसमें सम्मिलित किया गया कि “वर्गीकृत सेवा में

पदोन्नति की योग्यता की जाच के लिए, जहाँ तक भी व्यावहारिक तथा हितकर होगा, प्रतियोगिता परीक्षाओं की व्यवस्था की जायेगी।” सिविल सेवा आयोग अब ऐसे पदों के लिए, जो कि एक से अधिक विभागों के लिए समान होते हैं, अनेक पदोन्नति परीक्षाओं का संचालन करता है। पृथक्-पृथक् विभाग तथा सम्थान (Establishments) अपने-अपने सम्बन्धित क्षेत्राधिकारी (Jurisdictions) में पदोन्नतियों के लिए परीक्षाओं का आयोजन करते हैं। अमेरिकन अब पदोन्नतियों के लिये कार्य-कुशलता मापों (Efficiency ratings) की पद्धति को पूर्ण रूप से लागू करने का प्रयास कर रहे हैं।

कोई भी सेवा तब तक कार्य नहीं कर सकती, जब तक कि वह अनुशासित (Disciplined) न हो। वर्गीकृत सेवाओं के लिए यह व्यवस्था है कि “समान अपराधों के लिए समान दण्ड दिये जायेंगे तथा राजनैतिक अथवा धार्मिक कारणों के आधार पर कोई भेदभाव नहीं किया जायेगा।” अनुशासन भंग की स्थिति में किसी भी कर्मचारी को निलम्बित (Suspend) किया जा सकता है, उसके पदक्रम तथा वेतन में कमी की जा सकती है और यहाँ तक कि उसे सेवा से हटाया भी जा सकता है। सन् १९५२ के Lloyd-La-Follette Act में यह व्यवस्था है कि वर्गीकृत सेवा (Classified service) के किसी भी कर्मचारी को तब तक उसके पद से नहीं हटाया जायेगा जब तक कि कोई ऐसा कारण उपस्थित न हो जिससे उक्त सेवा की कार्य-कुशलता बढ़ाने में बाधा पड़ती हो”, यह कि जिस कर्मचारी को पद से हटाया जायेगा उसको हटाये जाने के कारण (Reasons) लिखित में दिये जायेंगे, यह कि उन कारणों का लिखित में उत्तर देने के लिए उस कर्मचारी को समय दिया जायेगा, “परन्तु साक्षियों (Witnesses) की जाच पड़ताल अथवा सुनवाई (Hearing) की तब तक कोई आवश्यकता न होगी जब तक कि पद से हटाने (Removal) वाले अधिकारी की ही ऐसी इच्छा न हो।” सिविल सेवा अधिनियम (Civil Service Act) द्वारा इस बात पर प्रतिबन्ध लगाया गया है कि संयुक्त राज्य का कोई भी पदाधिकारी अथवा कर्मचारी, किसी भी राजनैतिक कार्य के लिए चन्दा अथवा अन्य बहुमूल्य वस्तुयें देने अथवा रोकने अथवा उनको देने में उपेक्षा करने के कारण अन्य किसी भी अधिकारी या कर्मचारी को सेवोन्मुक्त (Discharge) या पदोन्नत (Promote) न कर सकेगा, अथवा उसकी पदावन्नति न कर सकेगा, या उसके प्रतिफल (Compensation) या सरकारी पदक्रम में कोई परिवर्तन न कर सकेगा अथवा न ऐसा करने का वायदा कर सकेगा या धमकी ही दे सकेगा।” इस प्रकार अन्यायपूर्ण तरीके से पदों से हटाये जाने की घटनायें नहीं हो पाती, और कर्मचारियों को अपने पदों के सम्बन्ध में न्यायोचित सुरक्षा मिल जाती है।

सिविल सेवक को उस सरकार के प्रति निष्ठावान (Loyal) होना चाहिए जिनकी यह नौकरी करता है। लोकतन्त्र में उसे राजनीति से, तटस्थ (Neutral) रहना चाहिए। उसे किसी भी राजनैतिक हलचल में भाग नहीं लेना चाहिए। सिविल

मेवा विनियमो (Civil Service regulations) के प्रथम नियम में यह कहा गया है कि सिविल सेवक को मत (Vote) देने तथा सभी राजनैतिक विचारों पर व्यक्तिगत रूप में अपनी राय प्रकट करने का अधिकार है। परन्तु यह ध्यान रहे कि वह किसी भी राजनैतिक प्रबन्ध अथवा राजनैतिक कार्यवाही में सक्रिय रूप से भाग नहीं ले सकेगा। कर्मचारी संस्थाओं अथवा सघों के रूप में अपने आपको संगठित कर सकते हैं। परन्तु किसी प्रकार भी उन्हें हड़ताल करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। लोक-सेवकों के लिये पूर्व-प्रवेश (Pre-entry) तथा सेवाकालीन प्रशिक्षण (In service training) की भी व्यवस्था है।

## अमेरिकन सिविल सेवा प्रणाली के दोष

### (Defects in American Civil Service System)

अमेरिकन सिविल सेवा उत्तरदायी प्रशासकीय पदों पर ऊँची योग्यता वाले व्यक्तियों को आकर्षित करने तथा रखने में असफल रही है। अमेरिका में इस सम्बन्ध में जोर इस बात पर दिया जाता रहा है कि दुष्टजनों (Rascals) को सिविल सेवा से बाहर रखा जाय। लोक-सेवा के लिए सर्वश्रेष्ठ तथा सर्वाधिकार योग्य एवं सक्षम व्यक्तियों को आकर्षित करने का कोई ठोस प्रयत्न नहीं किया गया है। जैसा कि एक विद्वान् ने कहा है कि “सम्भवतः हमारी कार्मिक व्यवस्था का एक प्रमुख दोष उच्च योग्यता एवं गुणों वाले व्यक्तियों को आकर्षित करने की असफलता में निहित है”। हमें १२,००० से १६,००० डालर तक के वार्षिक वेतनों पर, उच्च पदक्रम तथा उच्च प्रतिष्ठा वाले ऐसे स्थायी उच्च पदाधिकारियों की आवश्यकता है, जो कि विभागों की अध्यक्षता करने वाले अस्थायी एवं राजनैतिक अधिकारियों को सलाह दे सकें, परामर्श दे सकें तथा उनकी सेवा कर सकें, और इस प्रकार राजनीति तथा प्रशासन के बीच की खाई को भर सकें। परन्तु हम अब तक चोटी के उन स्थायी प्रशासकीय पदों की पहिचान करने तक में सफल नहीं हो सके हैं, और वस्तुस्थिति यह है कि सरकारी सेवा को जीवन-वृत्ति (Career) के रूप में अपनाने वाले उच्च कोटि के व्यक्ति इस विषय में अधिकार में हैं कि ऐसे उच्च पदों तक किस प्रकार पहुँचा जाय, तथा इन अनिश्चितताओं के कारण ही अनेक सम्भावित जीवन-वृत्ति वाले व्यक्ति गैर-सरकारी सेवाओं में रहना पसन्द करते हैं।<sup>1</sup>

अमेरिका में लूट-खसोट प्रणाली (Spoils system) के अवशेष अभी तक वर्तमान हैं। सिविल सेवा आयोग सर्वश्रेष्ठ प्रत्याशियों की प्राप्ति के लिये कोई ठोस प्रयत्न नहीं करता, इसके प्रयत्न सिविल सेवा से केवल दुष्टजनों (Rascals) को बाहर निकालने तक ही सीमित हैं। लोक-सेवाओं में पाई जाने वाली इस कमी का उल्लेख हूवर आयोग ने भी किया। उसने कहा कि “कठिन व्यावसायिक, वैज्ञानिक तकनीकी तथा प्रशासनिक पदों पर सर्वोत्तम युवकों तथा युवतियों की भरती करने

के लिए न पर्याप्त-समय ही लगाया जा रहा है और न यथेष्ट प्रयत्न ही किये जा रहे हैं।”<sup>1</sup> &<sup>2</sup>

संयुक्त राज्य अमेरिका में, गैर-सरकारी व्यवसाय की अपेक्षा सिविल सेवा में कम वेतन मिलता है। सिविल सेवा में योग्य एवं गुणी व्यक्तियों को आकर्षित नहीं किया जाता। ऐसे व्यक्ति यदि सिविल सेवा में आ भी जाते हैं, तो निम्न वेतन तथा उन्नति के अवसरों की कमी के कारण त्याग-पत्र देकर चले जाते हैं। अमेरिका में १८ वर्ष से ३५ वर्ष तक की आयु का कोई भी व्यक्ति सिविल सेवा में प्रवेश कर सकता है। आयु की यह बड़ी सीमा दोषपूर्ण है। होना यह चाहिये कि १८ में २५ वर्ष तक की आयु के युवा व्यक्ति सिविल सेवा में भर्ती किये जायें और वे सिविल सेवा को अपनी स्थायी जीवन-वृत्ति (Permanent career) बना लें। यदि लोक-सेवा की भर्ती ३५ अथवा ४० वर्ष की आयु के व्यक्तियों के लिये खुली रहनी है, तो ऊँची आयु के ऐसे व्यक्ति भी सरकारी सेवा में प्रवेश पा जाते हैं जो कि व्यक्तिगत व्यवसायों में असफल सिद्ध हुये हैं। इसका परिणाम यह हुआ है कि सरकारी सेवा उन व्यक्तियों के लिये एक शरण-स्थल बन गई है जो कि जीवन के अन्य क्षेत्रों में असफल रह चुके हैं। इससे लोक-सेवा (Public service) में अकुशलता को प्रोत्साहन मिलता है।

अमेरिकन सिविल सेवा को विशाल अमेरिकन राष्ट्र की आवश्यकताओं के अनुरूप बनाने के लिए उसमें सुधार किये जाने चाहिये। इस सम्बन्ध में निम्नलिखित सुधारों के सुझाव दिये जाते हैं

(१) सरकारी पदों के लिये भर्ती करते समय इस बात का ठोस प्रयत्न किया जाना चाहिये कि उसमें समाज के सर्वश्रेष्ठ बौद्धिक क्षमता वाले व्यक्ति ही लिये जाएं।

(२) सरकारी पदों में प्रारम्भिक आयु वाले व्यक्तियों की भर्ती की जानी चाहिये जिससे कि लोक-सेवा कर्मचारियों के लिये एक स्थायी जीवन-वृत्ति बन सके

(३) सिविल सेवकों के वेतन में वृद्धि की जानी चाहिये।

(४) सिविल सेवकों को उन्नति के प्रचुर अवसर प्रदान किये जाने चाहियें।

1 Hoover Commission Report, pp 3-5

2 Professor Herman Finer points out two great defects of American Civil Service They are

“(1) In the first place, no recognition has yet been given to the principle of an Administrative Class or administrative “brain trust” Most of those recruited by examination have not undertaken the general work of administration The function of thought, comprehensive and synoptic, supplied by a widespread career group—Thought Covering grand sections of the whole administrative apparatus, and sweeping its gaze over the whole of the Government from a lofty plane, unencumbered by administrative and clerical triviality—is lacking

(2) The examinations show triviality also—no width, no philosophic wrestling—they are back into the routine of their subjects” *op cit*, 842-43

(५) परीक्षाओं द्वारा प्रत्याशियों की सामान्य बुद्धिमत्ता की जाच की जानी चाहिये ।

(६) इस बात की नितान्त आवश्यकता है कि अमेरिकन सिविल सेवा में ब्रिटिश नमूने के प्रशासकीय-वर्ग (Administrative class) का निर्माण किया जाय ।

अमेरिका में, सिविल सेवा के सुधारों का मुख्य उद्देश्य लूट-खसोट (Spoils) को दूर करना तथा योग्यता (Merit) को लोक-सेवा का आधार बनाना था । अब वह समय आ गया है जबकि इन सुधारों का उद्देश्य सिविल सेवा में कुशलता तथा मनोबल (Morale) बढ़ाना होना चाहिए और यह उद्देश्य उस समय तक पूरा नहीं हो सकता जब तक कि परीक्षा-पद्धति में सुधार न किया जाए तथा सिविल सेवा में प्रगति तथा पदोन्नति के श्रेष्ठतर अवसर न उपलब्ध कराये जायें ।

(५) परीक्षाओं द्वारा प्रत्याशियों की सामान्य बुद्धिमत्ता की जाच की जानी चाहिये ।

(६) इस बात की नितान्त आवश्यकता है कि अमेरिकन सिविल सेवा में ब्रिटिश नमूने के प्रशासकीय-वर्ग (Administrative class) का निर्माण किया जाय ।

अमेरिका में, सिविल सेवा के सुधारों का मुख्य उद्देश्य लूट-खसोट (Spoils) को दूर करना तथा योग्यता (Merit) को लोक-सेवा का आधार बनाना था । अब वह समय आ गया है जबकि इन सुधारों का उद्देश्य सिविल सेवा में कुशलता तथा मनोबल (Morale) बढ़ाना होना चाहिए और यह उद्देश्य उस समय तक पूरा नहीं हो सकता जब तक कि परीक्षा-पद्धति में सुधार न किया जाए तथा सिविल सेवा में प्रगति तथा पदोन्नति के श्रेष्ठतर अवसर न उपलब्ध कराये जायें ।

---

## ब्रिटिश सिविल सेवा (British Civil Service)

ब्रिटिश सिविल सेवा ने ससार के अनेक लोकतन्त्रीय देशों के लिए एक आदर्श का कार्य किया है। ब्रिटेन में सिविल सेवा की भर्ती में लूट-खसोट (Spoils) अथवा सरक्षण (Patronage) की व्यवस्था नहीं है। सिविल सेवकों का चयन (Selection) योग्यता (Merit) के आधार पर किया जाता है और योग्यता की जाँच खुली तथा न्यायपूर्ण प्रतियोगिता द्वारा की जाती है। प्रत्याशियों की योग्यता की जाँच करने के लिए एक स्वतन्त्र सिविल सेवा आयोग की नियुक्ति की गई है। ब्रिटेन में सिविल सेवा ऐसे योग्य तथा गुण सम्पन्न व्यक्तियों से भरी हुई है जो कि युवावस्था में सेवा में प्रवेश करते हैं और उसको अपनी जीवनवृत्ति (Career) भी बना लेते हैं क्योंकि वहाँ वेतन तथा पदस्थिति में वृद्धि के प्रचुर अवसर वर्तमान हैं।

ब्रिटेन में, गैर-औद्योगिक (Non-industrial) सिविल सेवकों का निम्नलिखित श्रेणियों में वर्गीकरण किया गया है

- (१) प्रशासनिक-वर्ग (Administrative class),
- (२) कार्यपालक या निष्पादक-वर्ग (Executive class),
- (३) लिपिक तथा उप-लिपिक-वर्ग (Clerical and sub-clerical class),
- (४) मुद्र-लेखक-वर्ग (Typists class),
- (५) व्यावसायिक, वैज्ञानिक तथा तकनीकी-वर्ग (Professional, scientific and technical class),
- (६) डाकघर अभिसाधक-वर्ग (Post Office manipulative class) (जिसमें सफाई करने वाले आदि भी सम्मिलित हैं),
- (७) सन्देशवाहक तथा सफाई करने वाले आदि (डाकघर को छोड़कर),
- (८) डाकघर इंजीनियरिंग तथा सम्बद्ध सेवा (Post office Engineering and allied service)।

अब हम सिविल सेवकों की इन विभिन्न श्रेणियों अथवा वर्गों की कुछ विशिष्टताओं पर विचार प्रकट करते हैं।

### प्रशासनिक-वर्ग (The Administrative Class)

ब्रिटेन में प्रशासकीय-वर्ग एक ऐसा निर्देशक-वर्ग है जिसे सिविल सेवा की घुरी कहा जा सकता है। इस श्रेणी में पुरुषों तथा स्त्रियों की भर्ती २२ से २४ वर्ष

तक की आयु में की जाती है, यह भर्ती कठिन प्रतियोगिता परीक्षा के द्वारा उन प्रत्याशियों (Candidates) में से की जाती है जो कि अधिकतर ऑक्सफोर्ड तथा केम्ब्रिज विश्वविद्यालयों के उच्च कोटि के स्नातक (Graduates) होते हैं।

### कर्त्तव्य (Duties)

प्रशासनिक-वर्ग के कर्त्तव्य में नीति का निर्माण, सरकारी यन्त्र में समन्वय (Co-ordination) तथा सुधार और लोक-सेवा के विभागों (Department) का सामान्य प्रशासन तथा नियन्त्रण सम्मिलित है।

### संख्या तथा वेतन

#### (Numbers and Pay)

इस श्रेणी के स्थायी अधिकारी-वर्ग को निम्न पदक्रमों (Grades) में बाटा जाता है —

	१-७-५३ की संख्या			वेतन (पौंड में)	
	पुरुष	स्त्रिया	योग	पुरुष	स्त्रिया
राजकोष का स्थायी सचिव (Permanent Secretary to the Treasury)	१	—	१	५,०००	—
स्थायी सचिव	३३	—	३३	४,५००	—
उप-सचिव (Deputy secretary)	६७	१	६८	३,२५०	३,२५०
अवर सचिव (Under Secretary)	२१०	७	२१७	२,५००	२,३२५
महायक सचिव (Asstt. Secretary)	६७६	२७	७०३	१६००-२१००	१४२३-१६५०
प्रधान (Principle)	१,१७१	१०६	१,२८०	११५०-१५७०	१०२५-१३६५
महायक प्रधान	२५७	३५	२९२	४७०-८५५	४७०-७५०
योग (देखिये तीसरी टिप्पणी)	२४१५	१७६	२५९१		—

टिप्पणी—(१) ये वेतन-क्रम वे हैं जोकि जुलाई १९५३ को लन्दन में स्टाफ में सम्बन्धित थे।

(२) छोटे-छोटे विभागों के कुछ प्रधानों (Heads) को उप-सचिव के रूप में श्रेणीबद्ध कर लिया गया है।

(३) इन श्रेणी में २,१२५ पौ० वेतन के तीन प्रधान महायक सचिव तथा विभिन्न वेतन-क्रमों के मत्तर् अन्य अधिकारी सम्मिलित हैं।

## काम के घण्टे और अवकाश (Hours of work and Leave)

वर्तमान समय में अवकाश प्रशामनिक अधिकारी कार्यालयों में मप्ताह में ४५½ घण्टे या ५३ दिन कार्य करते हैं।

इस श्रेणी के सदस्यों को साधारणतया ३६ दिन की छुट्टिया दी जाती हैं जो कि १० वर्ष की सेवा के पश्चात् ४८ तक बढ़ जाती हैं। वर्तमान में यह छूट ३६ दिन तक ही सीमित कर दी गई है।<sup>1</sup>

## कार्यपालक अथवा निष्पादक-वर्ग (Executive Class)

निष्पादक-वर्ग में १८ से लेकर २५ वर्ष तक के व्यक्तियों की भर्ती की जाती है। माध्यमिक शिक्षा का पूर्ण पाठ्यक्रम इसके लिए अर्हता का स्तर है।

### कर्तव्य :

निष्पादक-वर्ग के कर्तव्य लिपिक-वर्ग तथा प्रशासनिक-वर्ग के कर्तव्यों के मध्य में निहित होते हैं। इनके कर्तव्यों को संक्षिप्त रूप में इस प्रकार व्यक्त किया जा सकता है—निर्धारित नीति के ढांचे के अन्तर्गत दिन-प्रति-दिन के सरकारी कार्य का संचालन। तथापि, इनमें पूर्ति (Supply), वित्त तथा लेखाकन का कार्य (Finance and accounting work) तथा अन्य विशिष्टीकृत कार्य (Specialised work), जैसे कि करों का निर्धारण (Assessment of taxes), जिसके लिये व्यावसायिक योग्यताओं की आवश्यकता नहीं होती, सम्मिलित है।

### संख्या तथा वेतन :

इस श्रेणी के स्थायी अधिकारी-वर्ग (Permanent staff) को निम्नलिखित पदक्रमों (Grades) में बाटा जाता है —

	१-७-५३ की संख्या			वेतन (पौंड में)	
	पुरुष	स्त्रिया	योग	पुरुष	स्त्रिया
बड़े संस्थानों के अध्यक्ष (Head of Major Establishment)	३२	—	३२	२,५००	—
प्रधान निष्पादक अधिकारी (Principal Executive Officer)	१२३	—	१२३	१६००-२०००	—
वरिष्ठ मुख्य निष्पादक अधिकारी (Senior Chief Executive Officer)	२५७	३	२६०	१४०५-१५६२	१२२६-१४०५

	पुरुष	स्त्रिया	योग	पुरुष	स्त्रिया
मुख्य निष्पादक अधिकारी	७०२	१८	७२०	१२६०-१५००	१,०६०-१,३३५
वरिष्ठ निष्पादक अधिकारी	२,५८५	१८०	२,७६५	१०३०-१२३०	६००-१,०६०
उच्च निष्पादक अधिकारी	७,६१५	१,३७१	८,९८६	८३०-६६५	७१०-८६०
निष्पादक अधिकारी	१७,५३५	५,७६२	२३,२९७	२६०-८००	२६०-६७५
योग	२८,८८६	७,३३४	३६,१८३	—	—

**टिप्पणी—**(१) ये वेतन-क्रम (Scales of pay) वे हैं जोकि १ जुलाई १९५३ को लन्दन में स्टाफ से सम्बन्धित थे।

(२) ऊपर उल्लेख किये गये अधिकारी-वर्ग के साथ ही, लगभग २८,००० प्रस्थापित विभागीय निष्पादक अधिकारी और हैं जोकि मुख्यतः अन्तर्देशीय राजस्व (Inland Revenue) तथा श्रम मन्त्रालय (Ministry of Labour) में हैं, और जिनका वेतन-क्रम सामान्य श्रेणी के वेतन-क्रम से घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित है।

### काम के घण्टे तथा अवकाश

सामान्य नियम के अनुसार सप्ताह में  $7\frac{1}{2}$  दिन काम होता है। वर्तमान में इस श्रेणी के अधिकारी असल में सप्ताह में ४५ $\frac{1}{2}$  घण्टे काम करते हैं।

निष्पादक अधिकारियों को ३६ दिन के अवकाश की अनुमति दी जाती है। उच्च निष्पादक अधिकारी तथा इससे ऊपर के अधिकारी ३६ दिन का अवकाश ले सकते हैं जोकि १५ वर्ष की सेवा के पश्चात् (३६ दिन की छुट्टियों वाले पद-क्रम में ही) बढ़कर ४८ दिन का हो जाता है।<sup>1</sup>

### लिपिक-वर्ग (The Clerical Class)

मिविल सेवा की श्रेणियों में लिपिक-वर्ग की सख्या सबसे अधिक है। इनकी भर्ती १६ से लेकर १७ $\frac{1}{2}$  वर्ष तक की आयु के बीच की जाती है। इसके लिए आवश्यक शिक्षा की योग्यता मैकन्डी पाठ्य-क्रम (Secondary course) के माध्यमिक स्तर (Intermediate standard) की होनी है।

### विवरण तथा कर्तव्य (Description and Duties) :

लिपिक श्रेणी में सामान्य लिपिक-वर्ग तथा विभागीय लिपिक पद-क्रमों (Grades) के ३०,००० मध्य हैं जिनका वेतन, युद्धकाल में आपसे आप न्यूनाधिक रूप में लिपिक पद-क्रमों (Clerical grades) जैसा ही हो गया है। अभी तक जो

मुख्य विभागीय लिपिक पद-क्रम (Departmental clerical grades) वर्तमान हैं वे ये हैं—अन्तर्देशीय राजस्व कर अधिकारी (Inland Revenue Tax Officers), श्रम मन्त्रालय पद-क्रम षष्ठ अधिकारी (Ministry of Labour grade six Officers) और सीमा-शुल्क व उत्पादन कर विभागीय लिपिक अधिकारी (Customs and Excise Departmental Clerical Officers)। सामान्य लिपिक-वर्ग में दो पद-क्रम होते हैं—उच्च लिपिक अधिकारी तथा लिपिक अधिकारी। इसके अतिरिक्त लगभग २५००० अस्थायी लिपिक भी हैं जिनमें से अधिकांश ऐसे कार्य सम्पन्न करते हैं जो कि लिपिक अधिकारियों के कार्यों से कुछ ही कम कठिन होते हैं।

उच्च लिपिक अधिकारी कुछ संस्थानों (Establishments) में लिपिक कर्मचारी-वर्ग (Clerical staff) की देखभाल करते हैं और यह पर्यवेक्षण (Supervision) ही सामान्यतः उनका पूर्ण कर्तव्य अथवा कर्तव्य का मुख्य भाग है, उदाहरण के लिए, रजिस्ट्रारों (Registries) में। उनका शेष कर्तव्य मुकदमा-सम्बन्धी कार्य (Case work) है। लिपिक अधिकारियों को, जोकि सरकारी में सबसे अधिक हैं, और अधिक व्यापक कार्य सौंपे जाते हैं। लिपिक अधिकारी उन सब सरल कार्यों को सम्पन्न करते हैं जोकि लिपिक सहायकों (Clerical assistants) को नहीं सौंपे जाते। ये सुस्पष्ट विनियमों (Regulations), अनुदेशों (Instructions) अथवा सामान्य प्रक्रिया के अनुसार विनिश्चित मामलों को निबटाते हैं, स्पष्ट अनुदेशों के अनुसार मीचे-सादे लेखों (Accounts), दावों तथा विवरण-पत्रों (Returns) आदि का सूक्ष्म-परीक्षण (Scrutinise) करते हैं तथा उनकी जाच के प्रति जाच (Cross check) करते हैं, विवरण-पत्रों तथा लेखों के लिए निर्धारित फार्मों में आवश्यक सामग्री व आकड़े तैयार करते हैं, सरल आलेख (Draft) तथा सार (Precis) तैयार करते हैं, ऐसी सामग्री एकत्रित करते हैं जिनके आधार पर निर्णय (Judgments) किये जा सकें, और लिपिक सहायकों के कार्य का पर्यवेक्षण करते हैं। इस पद-क्रम (Grade) के कुछ सदस्यों को लिपिक अधिकारी (नचिव) की पदसंज्ञा (Designation) भी दी जाती है। ये नचिव सम्बन्धी कार्य (Secretarial work) करते हैं जिसमें ज्येष्ठ अधिकारियों के लिये किया जाने वाला आशुलिपि (Short hand) तथा मुद्र-लेखन (Typing) कार्य भी सम्मिलित हैं।

### संख्या तथा वेतन

इस श्रेणी के स्थायी अधिकारी-वर्ग की संख्या तथा वेतन निम्न प्रकार हैं—

	१-८-५३ की संख्या			वेतन (पौंड में)	
	पुरुष	स्त्रियाँ	योग	पुरुष	स्त्रियाँ
उच्च लिपिक अधिकारी (Higher Clerical Officers)	१,६३३	८४७	३,४८०	६५५-८००	५३०-६७५
लिपिक अधिकारी	५१,१५३	२६,२६०	७७,४१३	१७०-५००	१७०-४६०
लिपिक अधिकारी (सचिव)	१५१	१,२८४	१,४३५	१७०-५७०	१७०-४६०
योग	५२,८०१	२८,३९१	८१,१९२		

	पुरुष	स्त्रिया	योग	पुरुष	स्त्रिया
मुख्य निष्पादक अधिकारी	७०२	१८	७२०	१२६०-१५००	१,०६०-१,३३५
वरिष्ठ निष्पादक अधिकारी	२,५८१	१८०	२,७६५	१,०३०-१२३०	६००-१,०६०
उच्च निष्पादक अधिकारी	७,६१५	१,३७१	८,९८६	८३०-९९५	७१०-८६०
निष्पादक अधिकारी	१७,५३५	५,७६२	२३,२९७	२६०-८००	२६०-६७५
योग	२८,८८९	७,३३४	३६,१८३	—	—

**टिप्पणी.—**(१) ये वेतन-क्रम (Scales of pay) वे हैं जोकि १ जुलाई १९५३ को लन्दन में स्टाफ से सम्बन्धित थे ।

(२) ऊपर उल्लेख किये गये अधिकारी-वर्ग के साथ ही, लगभग २८,००० प्रस्थापित विभागीय निष्पादक अधिकारी और हैं जोकि मुख्यतः अन्तर्देशीय राजस्व (Inland Revenue) तथा श्रम मन्त्रालय (Ministry of Labour) में हैं, और जिनका वेतन-क्रम सामान्य श्रेणी के वेतन-क्रम से घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित है ।

### काम के घण्टे तथा अवकाश :

सामान्य नियम के अनुसार सप्ताह में ५½ दिन काम होता है । वर्तमान में इस श्रेणी के अधिकांश अधिकारी असल में सप्ताह में ४५½ घण्टे काम करते हैं ।

निष्पादक अधिकारियों को ३६ दिन के अवकाश की अनुमति दी जाती है । उच्च निष्पादक अधिकारी तथा इससे ऊपर के अधिकारी ३६ दिन का अवकाश ले सकते हैं जोकि १५ वर्ष की सेवा के पश्चात् (३६ दिन की छुट्टियों वाले पद-क्रम में ही) बढ़कर ४८ दिन का हो जाता है ।<sup>1</sup>

### लिपिक-वर्ग

#### (The Clerical Class)

सिविल सेवा की श्रेणियों में लिपिक-वर्ग की संख्या सबसे अधिक है । इनकी भर्ती १६ से लेकर १७½ वर्ष तक की आयु के बीच की जाती है । इसके लिए आवश्यक शिक्षा की योग्यता सैकन्डरी पाठ्य-क्रम (Secondary course) के माध्यमिक स्तर (Intermediate standard) की होनी है ।

#### विवरण तथा कर्तव्य (Description and Duties)

लिपिक श्रेणी में सामान्य लिपिक-वर्ग तथा विभागीय लिपिक पद-क्रमों (Grades) के ३०,००० सदस्य हैं जिनका वेतन, युद्धकाल से आपसे आप न्यूनाधिक रूप में लिपिक पद-क्रमों (Clerical grades) जैसा ही हो गया है । अभी तक जो

मुख्य विभागीय लिपिक पद-क्रम (Departmental clerical grades) वर्तमान हैं वे ये हैं : अन्तर्देशीय राजस्व कर अधिकारी (Inland Revenue Tax Officers), श्रम मन्त्रालय पद-क्रम षष्ठ अधिकारी (Ministry of Labour grade six Officers) और सीमा-शुल्क व उत्पादन कर विभागीय लिपिक अधिकारी (Customs and Excise Departmental Clerical Officers) । सामान्य लिपिक-वर्ग में दो पद-क्रम होते हैं—उच्च लिपिक अधिकारी तथा लिपिक अधिकारी । इसके अतिरिक्त लगभग २५००० अस्थायी लिपिक भी हैं जिनमें से अधिकांश ऐसे कार्य सम्पन्न करते हैं जो कि लिपिक अधिकारियों के कार्यों से कुछ ही कम कठिन होते हैं ।

उच्च लिपिक अधिकारी कुछ संस्थानों (Establishments) में लिपिक कर्म-चारी-वर्ग (Clerical staff) की देखभाल करते हैं और यह पर्यवेक्षण (Supervision) ही सामान्यतः उनका पूर्ण कर्तव्य अथवा कर्तव्य का मुख्य भाग है, उदाहरण के लिए, रजिस्ट्रियों (Registries) में । उनका शेष कर्तव्य मुकदमा-सम्बन्धी कार्य (Case work) है । लिपिक अधिकारियों को, जोकि सभ्यता में सबसे अधिक हैं, और अधिक व्यापक कार्य सौंपे जाते हैं । लिपिक अधिकारी उन सब सरल कार्यों को सम्पन्न करते हैं जोकि लिपिक सहायकों (Clerical assistants) को नहीं सौंपे जाते । ये सुस्पष्ट विनियमों (Regulations), अनुदेशों (Instructions) अथवा सामान्य प्रक्रिया के अनुसार विशिष्ट मामलों को निबटाते हैं, स्पष्ट अनुदेशों के अनुसार मीधे-सादे लेखों (Accounts), दावों तथा विवरण-पत्रों (Returns) आदि का सूक्ष्म-परीक्षण (Scrutinise) करते हैं तथा उनकी जाच के प्रति जाच (Cross check) करते हैं, विवरण-पत्रों तथा लेखों के लिए निर्धारित फार्मों में आवश्यक सामग्री व आकड़े तैयार करते हैं, सरल आलेख (Draft) तथा नार (Precis) तैयार करते हैं, ऐसी सामग्री एकत्रित करते हैं जिनके आधार पर निर्णय (Judgments) किये जा सकें, और लिपिक सहायकों के कार्य का पर्यवेक्षण करते हैं । इस पद-क्रम (Grade) के कुछ सदस्यों को लिपिक अधिकारी (सचिव) की पदसंज्ञा (Designation) भी दी जाती है । ये सचिव सम्बन्धी कार्य (Secretarial work) करते हैं जिसमें ज्येष्ठ अधिकारियों के लिये किया जाने वाला आशुलिपि (Short hand) तथा मुद्र-लेखन (Typing) कार्य भी सम्मिलित हैं ।

### संख्या तथा वेतन

इस श्रेणी के स्थायी अधिकारी-वर्ग की संख्या तथा वेतन निम्न प्रकार हैं—

	१-८-५३ की संख्या			वेतन (पीड में)	
	पुरुष	स्त्रियाँ	योग	पुरुष	स्त्रियाँ
उच्च लिपिक अधि- कारी (Higher Clerical Officers)	१,६३३	८७७	३,४८०	६५५-८००	५३०-६७५
लिपिक अधिकारी	५१,१५३	२६,२६०	७७,४१३	१७०-५००	१७०-४६०
लिपिक अधिकारी (सचिव)	१५	१,२८४	१,२९९	१७०-५७०	१७०-४६०
योग	५२,८०१	२८,३६१	८१,१६२		

## काम के घंटे तथा अवकाश

इस श्रेणी के अधिकांश अधिकारी वर्तमान समय में सप्ताह में  $4\frac{1}{2}$  दिन या  $44\frac{1}{2}$  घण्टे कार्य करते हैं।

लिपिक अधिकारियों को वर्ष भर में २४ और उच्च लिपिक अधिकारियों को ३६ दिन के अवकाश की अनुमति दी जाती है।<sup>1</sup>

## लिपिक सहायक वर्ग (Clerical Assistant Class)

### कर्त्तव्य :

लिपिक सहायक लिपिक सम्बन्धी ऐसे सरल कार्यों को सम्पन्न करते हैं जो कि साधारणतया युद्धकाल में सम्पन्न किये जाते हैं और कुछ सीमा तक अस्थायी लिपिकों द्वारा अभी भी सम्पन्न किये जाते हैं। इनको नैत्यक कार्य (Routine duties) कहा जा सकता है जिनमें कि निम्न प्रकार के कार्य सम्मिलित हैं सरल दस्तावेजों (Documents), आँकड़ों तथा अभिलेखों (Records) आदि का तैयार करना उनको प्रमाणित करना तथा उनका सूक्ष्म-परीक्षण करना, अन्य दस्तावेजों को तैयार करना कार्यालय यन्त्र की सहायता से अथवा उसके बिना ही सरल गणितीय आँकड़े तैयार करना, रजिस्ट्री कार्य के साधारण फार्म तैयार करना, सुस्पष्ट सामान्य अनुदेशों के अन्तर्गत सरल पत्र-व्यवहार करना, कार्यालय यन्त्रों का संचालन करना। इस श्रेणी के लिपिकों के कर्त्तव्यों का यह एक सामान्य विवरण है, उनके कर्त्तव्यों की कोई कड़ी परिभाषा नहीं है, उनको इसी प्रकार के अन्य कार्य भी सौंपे जा सकते हैं। उच्चक्रम के लिपिक सहायकों के कार्य निम्नक्रम के लिपिक अधिकारियों के कार्यों का अतिव्यापन (Overlapping) करते हैं।

### सख्या तथा वेतन :

वह वर्ग पूर्णतया एक प्रस्थापित (Established) वर्ग है। इसके सदस्यों की सख्या तथा वेतन इस प्रकार है —

	सख्या			वेतन (पौंड में)	
	पुरुष	स्त्रियाँ	योग	पुरुष	स्त्रियाँ
लिपिक वेतन	११,१३८	१७,३२०	२८,४५८	३ पौंड से ८ पौ ८ शि	३ पौंड से ८ पौ ८ शि

### अवकाश :

लिपिक सहायकों को १८ दिन की छुट्टियों की अनुमति दी जाती है किन्तु पांच वर्ष की सेवा के पश्चात् ये छुट्टियाँ बढ़कर २१ दिन तक हो जाती हैं।<sup>2</sup>

1 Source Factual Memorandum,

2 Source Factual Memorandum

ब्रिटेन में भर्ती की आयु की सीमायें संयुक्त राज्य अमेरिका की अपेक्षा, जहाँ कि कोई भी व्यक्ति ३५ अथवा ४० वर्ष तक भी सिविल-सेवा में प्रवेश कर सकता है, नीची हैं। भर्ती की पद्धति सामान्य मार्बेजनिश शिक्षा पद्धति से मेल खाती है। सिविल-सेवा की परीक्षाओं का स्तर माध्यमिक तथा विश्वविद्यालय-परीक्षाओं के स्तर पर आधारित है।

## सिविल सेवा आयोग

(Civil Service Commission)

ब्रिटेन में सिविल-सेवा की भर्ती एक स्वतन्त्र सिविल-सेवा आयोग द्वारा की जाती है। १८५५ के सपरिषद् आदेश (Order in Council) द्वारा सेवा में प्रवेश के लिए नियम बनाने तथा उन्हें कार्यान्वित करने के लिए तीन सदस्यों के एक केन्द्रीय परीक्षक मण्डल (Central Board of Examiners) का निर्माण किया गया। सिविल-सेवा आयोग, जिसमें अब ६ सदस्य हैं, की नियुक्ति सन्नाट (Crown) द्वारा मन्त्रियों के परामर्श से की जाती है। आयुक्त (Commissioners) सामान्यतः वे व्यक्ति होते हैं जिन्हें कि सेवा में लम्बी अवधि का अनुभव होता है। वे किसी भी मन्त्री के अधीनस्थ अथवा उसके प्रति उत्तरदायी (Answerable) नहीं होते, वे अपने प्रतिवेदन (Report) महारानी (Queen) को सम्बोधित करके लिखते हैं। उन्हें एक प्रकार की अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial) स्थिति प्राप्त होती है जोकि उन्हें राजनैतिक दबाव से मुक्त रखती है। आयोग के कार्य से राजकोष का घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। नियम बनाने के कार्य में राजकोष (Treasury) भी भाग लेता है। भर्ती के मामले में आयोग किसी भी प्रकार के बाह्य नियन्त्रण से मुक्त होता है। आयोग की स्वतन्त्रता की गारन्टी के लिए, यह व्यवस्था है कि आयुक्तों को केवल संसद के दोनों सदनों की प्रार्थना पर ही उनके पद से हटाया जा सकता है। सभी उपलब्ध सूचनाओं से इस बात की पुष्टि हो चुकी है कि ब्रिटेन में सिविल-सेवा आयोग भर्ती के मामले में बाह्य राजनैतिक दबावों से मुक्त है। सन् १९२० के सपरिषद् आदेश में आयोग के कार्यों का उल्लेख किया गया है। संक्षेप में वे इस प्रकार हैं (१) "उन सभी व्यक्तियों, जो स्थायी अथवा अस्थायी रूप से महामहिम (His Majesty's) के किसी भी सिविल संस्थान में स्थान अथवा रोजगार के लिए प्रस्तावित किये गये हैं, की योग्यताओं का, उनकी नियुक्ति से पूर्व, आयोग द्वारा अनुमोदन करना, (२) ऐसे विनियम (Regulations) बनाना जिनके द्वारा उस रीति का निर्धारण किया जाये जिसके अनुसार व्यक्तियों को सिविल संस्थानों (Civil establishments) में प्रवेश किया जा सके और उन शर्तों का निर्धारण किया जाये जिनके आधार पर आयुक्त योग्यता के प्रमाण-पत्र दे सकें, और (३) ऐसी सभी नियुक्तियों एवं पदोन्नतियों को लन्दन-गजट में प्रकाशित करना जिनके सम्बन्ध में योग्यता के प्रमाण-पत्र (Certificates of qualification) जारी किये गये हों।

आयोग सिविल-सेवा परीक्षाओं तथा पदोन्नति (Promotion) के नियमों की व्यवस्था करता है। आयोग सदा ही भर्ती करने के कार्य के भार से अत्यधिक लदा रहता है। १ जून, १९४५ से मार्च, १९५० तक इसने ३,००,००० प्रत्याशियों की परीक्षा ली और लगभग ८४,००० पदों के लिये प्रत्याशियों को सफल प्रमाणित किया। इसने लेखाकारों, (Accountants) व अकशास्त्रियों (Statisticians) आदि जैसे विशिष्ट पदों के ३०,००० अन्य प्रत्याशियों की भी परीक्षा ली, इसके अतिरिक्त भी, इसने वैज्ञानिक सिविल-सेवा के १६,००० प्रार्थियों की परीक्षा ली जिनमें ४,००० प्रत्याशी सफल हुए। सन् १९५३-५४ में खुली प्रतियोगिताओं में ३८,००० से अधिक प्रत्याशियों की परीक्षा ली और लगभग ६,५०० की नियुक्ति के लिए प्रमाणित किया, इसी प्रकार सीमित प्रतियोगिताओं में ११,००० की परीक्षा ली और ३,००० को प्रमाणित किया, तथा लगभग ४१,००० साधारण और ४६० विशेष नामनिर्देशनो अथवा नामजदगियों (Nominations) का कार्य निबटारा।”

ब्रिटेन में सिविल-सेवा में उन खुली प्रतियोगिताओं द्वारा प्रवेश किया जाता है जोकि राजकोष तथा ससद की महमति से बनाये गये विनियमों के अन्तर्गत आयोग द्वारा संचालित की जाती हैं। ये जाँच निम्न प्रकार से की जा सकती है : (१) लिखित परीक्षा द्वारा, जिसमें मौखिक तत्व भी पाया जा सकता है, (२) साक्षात्कार (Interview) द्वारा, अथवा (३) संयुक्त पद्धति के द्वारा जिसमें व्यक्तित्व (Personality) की जाँच तो साक्षात्कार द्वारा की जाती है और ज्ञान की जाँच लिखित परीक्षा द्वारा। परीक्षार्थी सामूहिक रूप से एक साथ ली जाती हैं, अर्थात् प्रतियोगी किसी विशिष्ट सेवा अथवा पद के लिये परीक्षा देने के हेतु एक स्थान पर एक साथ इकट्ठे होते हैं। अमेरिकन परीक्षाओं तथा ब्रिटेन की सिविल-सेवा परीक्षाओं में कुछ सूतभूत अन्तर पाये जाते हैं। अमेरिका में सिविल-सेवा परीक्षाये विशिष्ट (Specific), व्यावहारिक (Practical) तथा अशैक्षणिक (Non-academic) होती हैं। अमेरिका में प्रत्याशियों की जाँच मुख्यतः यह देखने के लिए की जाती है कि उस विशिष्ट पद के कर्तव्यों को सम्पन्न करने के लिए वे कहां तक उपयुक्त एवं योग्य हैं जिस पर कि वे नियुक्त होना चाहते हैं। इसके विपरीत, ब्रिटिश परीक्षाओं का उद्देश्य प्रत्याशी की उस समीक्षा का पता लगाना नहीं है कि यदि कल को उसे किसी विशिष्ट पद पर नियुक्त किया जाय तो वह उस पद के कार्यों को कहां तक सम्पन्न कर सकेगा। ब्रिटेन की सिविल-सेवा परीक्षार्थी तो प्रत्याशी (Candidate) की बौद्धिक साज-सज्जा एवं सामान्य योग्यता का माप करती हैं। परीक्षा के विषय अभिन्न रूप से शैक्षणिक होते हैं, उदाहरणार्थ, इतिहास, गणित, प्राचीन तथा आधुनिक भाषाये, दर्शनशास्त्र (Philosophy), अर्थशास्त्र (Economics), राजनीतिशास्त्र, प्राकृतिक विज्ञान आदि। ये विषय उदार अथवा सामान्य अध्ययनों के क्षेत्र में से लिए जाते हैं, तकनीकी (Technical) अध्ययनों के क्षेत्र से नहीं। परिणाम यह होता है कि

परीक्षायें एक निश्चित शैक्षणिक स्तर के अनुरूप हो जाती हैं और यह एक स्वीकृत सिद्धान्त है कि शिक्षा पद्धति (Educational system) तथा सिविल-सेवा के ढाँचे के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध कायम होना ही चाहिए। इस प्रकार, ब्रिटिश सिविल-सेवा में उन अधिकारियों की भर्ती की जाती है जिनके पास “उच्चस्तरीय मस्तिष्क, व्यक्तित्व, प्रभावपूर्णता (Effectiveness), निर्णयशीलता तथा सत्यनिष्ठा (Integrity) होती है, और शिक्षा की प्रक्रिया (Process) द्वारा ये सब गुण एक ही व्यक्ति में सन्तुलित रूप में पाए जाते हैं।” आनर्स डिग्री अथवा लिखित परीक्षा को उच्चस्तरीय मस्तिष्क की गारंटी समझा जाता है, स्वतन्त्र निर्णायक प्रत्याशी की मन्यनिष्ठा की जाँच करते हैं, और “व्यक्तित्व प्रभावपूर्णता तथा निर्णयशीलता” की जाँच मौखिक साक्षात्कार के द्वारा वर्गीय वाद-विवाद (Group discussions) के द्वारा तथा कुछ दिन तक प्रत्याशियों को “अतिथियों” के रूप में “राष्ट्र-गृह” (Country house) आदि में रख कर निरीक्षण द्वारा की जाती है।

सिविल-सेवा में भर्ती किए जाने वाले अपरिपक्व एवं अप्रशिक्षित (Un-trained) व्यक्तियों को सहानुभूतिपूर्ण प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण (Post-entry training) दिया जाता है। विभागों (Departments) के अपने प्रशिक्षण अधिकारी होते हैं जोकि नवप्रविष्ट सिविल-सेवकों के प्रशिक्षण के लिए उत्तरदायी होते हैं। राजकोष का ‘प्रशिक्षण तथा शिक्षा सभाग’ (Training and Education Division) भी प्रशिक्षण सम्बन्धी विषयों के बारे में सूचनाएँ प्रसारित करता है, शेष सिविल सेवा के लिए एक सामान्य परामर्श देने वाले व्यूरो के रूप में कार्य करता है, और काफी मात्रा में स्वयं भी प्रशिक्षण देने की व्यवस्था करता है। सभी नियुक्तियाँ प्रारम्भ में एक या दो वर्ष के परिवीक्षाकाल (Probationary period) के लिए की जाती हैं। यदि परिवीक्षा की अवधि में प्रत्याशी उस कार्य के लिए अनुपयुक्त (Unsuitable) मिला होता है तो उसे अन्य कार्य दे दिया जाता है। और यदि वह पूर्णतया अनुपयोगी एवं व्यर्थ साबित होता है तो उसको सेवा से पृथक् कर दिया जाता है।

ब्रिटेन में, नवयुवक सिविल-सेवा को एक स्थायी जीवनवृत्ति (Permanent career) के रूप में अपनाते हैं। सिविल-सेवा में पदोन्नतियों की एक ऐसी योजना लागू की जाती है जोकि कार्य-कुशलता तथा मनोबल (Morale) की दृष्टि से सर्वोत्तम होती है। पदोन्नति (Promotion) एक श्रेणी से दूसरी श्रेणी को (उदाहरणार्थ, लिपिक श्रेणी से निष्पादक श्रेणी को अथवा निष्पादक श्रेणी से प्रशासनिक श्रेणी को) और एक पदक्रम (Grade) से दूसरे पद-क्रम को (उदाहरण के लिए, कनिष्ठ निष्पादक पदक्रम से उच्च निष्पादक पदक्रम को) योग्यता (Merit) के आधार पर की जाती है, यद्यपि सेवा के निम्न पदक्रमों में पदोन्नतियों में ज्येष्ठता (Seniority) को अधिक महत्व प्रदान किया जाता है। पदोन्नति विभागीय अध्यक्ष के विवेक (Discretion) पर निर्भर होती है। परन्तु इस विवेक का दुरुपयोग न होने के विषय में आवश्यक होने के लिए विभागीय पदोन्नति मण्डली (Departmental promotion

boards) का निर्माण किया गया है जोकि साक्षात्कार (Interview) तथा वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा प्रस्तुत किये गये कर्मचारियों के वार्षिक प्रतिवेदनों के आधार पर प्रत्याशियों को पदोन्नत करते हैं। कर्मचारियों को यह अधिकार होता है कि वे अन्यायपूर्ण पदोन्नतियों के विरुद्ध अपील कर सकें।

ब्रिटेन में सिविल-सेवक राजनीति में तटस्थ (Neutral) रहते हैं। उन पर जो भी दल (Party) पदारूढ होता है उसी की सेवा करते हैं। जैसा कि भूतपूर्व उदार-दलीय प्रधान-मन्त्री श्री एटली ने कहा कि “वे ही व्यक्ति जिन्होंने कि श्रम परिवहन अधिनियम (Labour's Transport Act) के निर्माण में महत्वपूर्ण कार्य किया था, अब अनुदार-दलीय सरकार की आज्ञा से उसे छिन्न-भिन्न करने में लगे हैं।”<sup>1</sup>

प्रो० लास्की ने ‘इंगलैंड में संसदीय सरकार’ (Parliamentary Government in England) नामक अपनी पुस्तक में इस बारे में संदेह प्रकट किया कि सिविल-सेवक समाजवादी सरकार को उचित सहयोग दे भी सकेंगे या नहीं। परन्तु अनुभव के आगे ऐसे सभी संदेह निरर्थक सिद्ध हुए और सिविल-सेवकों ने उतनी निष्ठा (Loyalty) तथा उतने ही उत्साह के साथ मजदूर दल (Labour party) की सेवा की जैसी कि अनुदार दल (Conservative) की, की थी।

ब्रिटेन में सिविल-सेवकों को अपने पद के सम्बन्ध में न्यायोचित एवं युक्तिसंगत सुरक्षा प्राप्त है। अपने अधिकारों की सुरक्षा के लिए उनके अपने कर्मचारी संगठन हैं। ब्रिटिश कार्मिक व्यवस्था का सबसे बड़ा योग द्वाँटले परिषदें हैं।

## सिविल सेवा और आर्थिक आयोजन

### (Civil Service and Economic Planning)

विज्ञान तथा शिल्पकला की प्रगति के इस युग में, नियन्त्रणकारी राज्य का स्थान समाज सेवा राज्य (Social service state) ने ले लिया है। वर्तमान समय में राज्य अपने नागरिकों के लिए भोजन शिक्षा, गृह व स्वास्थ्य सम्बन्धी अनेक सेवाओं की व्यवस्था करता है। उद्योग धन्धों पर तथा बैंकिंग, कृषि व वाणिज्य (Commerce) पर अब बड़े पैमाने पर राज्य का स्वामित्व तथा नियन्त्रण स्थापित है। ‘वर्तमान समाज अधिकाधिक रूप में एक आयोजनावद्ध समाज (Planned society) होता जा रहा है, जिसमें कि राज्य क्रेता तथा वितरणकर्ता (Distributor) के रूप में कार्य करता है और जिसका निर्माण ऐसे नागरिकों से होता है जिनके समान दावे तथा समान अधिकार होते हैं। स्वामित्व (Ownership) तथा नियन्त्रण (Control) में सर्वमाधारण द्वारा भाग लेना—इसके प्रमुख केन्द्रीय विचारों में से एक है।’ इस सम्बन्ध में महत्वपूर्ण प्रश्न ये हैं क्या १९वीं शताब्दी की सुधार की हुई सिविल-सेवा बीमवी शताब्दी के मध्य के इस आयोजन के युग के लिए उपयुक्त

है ? क्या यह सेवा इतनी कुशल और प्रशिक्षित है कि १९वीं शताब्दी के अवन्व नीति (Laissez faire) वाले अथवा पुलिस राज्य के स्थान पर समाज-सेवी अथवा कल्याणकारी राज्य की सेवा कर सके ?

अब इस बात की आवश्यकता अनुभव की जाती है कि प्रशासन की भावना तथा यन्त्र, दोनों ही ऐसे होने चाहिये जोकि नवीन समाज की आवश्यकताओं की दृष्टि से उपयुक्त हो। आवश्यकता इस बात की है कि केन्द्रीय आयोजन (Central planning) तथा निष्पादकीय क्रियान्वय (Executive application) में सक्रिय एवं प्रभावपूर्ण सम्पर्क कायम किया जाय। जैसा कि Mr Greaves ने कहा कि “ यह बात विवाद से परे है कि बीसवीं शताब्दी के राज्य की अत्यधिक परिवर्तित तथा बड़ी हुई आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए बड़े पैमाने पर सुधारों की जरूरत है।”<sup>1</sup>

लोकतन्त्रीय समाज में आयोजन (Planning) प्रोत्साहन (Persuasion), शिक्षा तथा विचार-विमर्श पर आधारित होता है। सिविल सेवा को केवल क्रूर व जबरदस्ती के उपायों को ही लागू नहीं करना होता है। सिविल-सेवा को समाज-सुधारको, शिक्षा-शास्त्रियों तथा प्रशासकों का भाग अदा करना पड़ता है। प्रोत्साहन देने के लिए मतत एवं विचारपूर्ण प्रयत्नों की आवश्यकता होती है। सिविल-सेवा में सुधार के लिए एक महत्वपूर्ण सुझाव यह दिया जाता है कि अनेक लोक-सेवाओं का निविल, वैज्ञानिक, आर्थिक तथा जनोपयोगी सेवाओं का—एक लोक-सेवा में एकीकरण कर दिया जाय। सिविल-सेवा को ऐसे एकरूप ढाँचे के अन्तर्गत संगठित करने की अधिकाधिक व्यवस्था होनी चाहिए जिसमें कि विभिन्न सेवाओं के बीच अधिकतम अदला-बदली हो सके। आधुनिक सिविल-सेवा विज्ञान, शिल्पकला, अर्थशास्त्र, आयोजन, समाजशास्त्र तथा मनोविज्ञान (Psychology) के यथेष्ट ज्ञान से पूर्णतया सुसज्जित होनी चाहिए। केवल ऐसा होने पर ही सिविल सेवक समानता, स्वाधीनता तथा भाईचारे के आधार पर नए समाज के पुनर्निर्माण की चुनौती का सामना कर सकने हैं। ब्रिटेन तथा अन्य लोकतन्त्रीय देशों की सिविल-सेवाओं से भी आज यही अपेक्षा की जाती है। आर्थिक एवं सामाजिक आयोजन के विशाल कार्यों की सम्पन्नता की दृष्टि से “यह आवश्यक है कि सिविल-सेवा को ससार के बारे में पूर्ण ज्ञान हो, और साथ ही, उन्हें उच्च कोटि का विशिष्ट प्रशिक्षण दिया जाय, क्योंकि आयोजन में वर्तमान से आगे की ओर को बढ़ना होता है जिससे भविष्य तक ठीक स्थिति में पहुँचा जा सके।”<sup>2</sup> सिविल-सेवा के लिए प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण (Post-entry training) की व्यवस्था का होना अत्यन्त आवश्यक है जिससे कि उनको नये-नये

1 H R G Greaves, *The Civil Service in the Changing State, A Survey of Civil Service Reform and the Implication of a Planned Economy on Public Administration in England*, p 226

2 Sir Oliver Franks, *Central Planning and Control in War and Peace*, London 1947

कार्यों एवं उत्तरदायित्वों के लिए तैयार किया जा सके। सिविल-सेवकों को अपने में आत्मविश्वास, शक्ति, साहस तथा चित्त की दृढता आदि अनेक गुणों का विकास करने की आवश्यकता होती है। हरमन फिनर के अनुसार ब्रिटेन में उच्च सिविल सेवा की समस्या स्थायी प्रशासकों की खोज की ही है। प्रशासकों के गुणों का विषय सदा ही एक स्थायी खोज का विषय बना रहेगा क्योंकि इसकी अत्यधिक आवश्यकता है।

---

## भारतीय सिविल अथवा असैनिक सेवा (Indian Civil Service)

भारतीय सिविल-सेवा 'राजनैतिक सरक्षण' (Political patronage) अथवा 'लूट-खसोट प्रणाली' (Spoils system) के दोषों से मुक्त है। सिविल-सेवा में भर्ती (Recruitment) योग्यता (Merit) के आधार पर की जाती है। योग्यता की जाँच खुली प्रतियोगिता (Open competition) द्वारा की जाती है जिसकी व्यवस्था एक स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial) लोक सेवा आयोग करता है। संघीय लोक-सेवा आयोग (U. P. S. C.) निम्नलिखित सेवाओं के लिए प्रतियोगिता परीक्षाओं का आयोजन करता है —

(१) भारतीय प्रशासन सेवा (I. A. S.)

(२) भारतीय विदेश सेवा (I. F. S.)

(३) भारतीय पुलिस सेवा (I. P. S.)

(४) भारतीय लेखा परीक्षण तथा लेखा सेवा (Indian Audit and Accounts service)

(५) भारतीय प्रतिरक्षा लेखा सेवा (Indian Defence Accounts service)

(६) भारतीय रेलवे लेखा सेवा, आदि-आदि।

उच्च सिविल सेवा में २१ से लेकर २४ वर्ष तक के युवा व्यक्तियों की भर्ती की जाती है। आर्ट्स अथवा शुद्ध विज्ञान (Pure science) की डिग्री को उच्च सिविल-सेवा में भर्ती के लिए एक आवश्यक योग्यता माना जाता है। उच्च सिविल सेवा के लिए विचारों की परिपक्वता, बौद्धिक प्रशिक्षण तथा सुदृढ़ ज्ञान की आवश्यकता होती है। इन गुणों की जाँच लोक-सेवा आयोग द्वारा प्रतिवर्ष आयोजित की जाने वाली एक प्रतियोगिता परीक्षा द्वारा की जाती है। परीक्षाओं की योजना मुख्य रूप से इन विचारों पर आधारित है कि—

(क) एक ऐसी लिखित परीक्षा होनी चाहिये जोकि सभी प्रत्याशियों के लिये हो और जिसका उद्देश्य प्रत्याशियों की विचारशक्ति, निर्णय शक्ति तथा स्पष्ट व्याख्या करने की क्षमता और सामान्य ज्ञान की जाँच करना हो। इस उद्देश्य की पूर्ति के हेतु प्रत्याशियों को तीन अनिवार्य प्रश्न-पत्रों (Compulsory papers) में बैठना होता है

(१) निबन्ध (Essay)	१५० अंक
(२) सामान्य अंग्रेजी (General English)	१५० "
(३) सामान्य ज्ञान (General knowledge)	१५० "

(ख) एक लिखित परीक्षा द्वारा प्रत्याशी की बौद्धिक क्षमता तथा छात्र-कालीन योग्यताओं की जांच होना चाहिये, यह लिखित परीक्षा प्रत्याशी द्वारा स्वयं चुने गये ऐसे विषयों (Subjects) में हो जिनका सिविल-सेवक के कार्य से प्रत्यक्ष सम्बन्ध हो भी सकता है अथवा नहीं भी। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए प्रत्याशी को निम्नलिखित वैकल्पिक विषयों में से कुछ में परीक्षा देनी होती है

**वैकल्पिक विषय—**(i) भारतीय पुलिस सेवा के प्रत्याशियों (Candidates) को निम्नलिखित विषयों में से कोई दो लेने होते हैं

(ii) भारतीय पुलिस सेवा को छोड़कर अन्य सभी सेवाओं के प्रत्याशियों को निम्नलिखित विषयों में से कोई तीन लेने होते हैं :

	अंक
(१) शुद्ध गणित	२००
(२) रसायन-शास्त्र	२००
(३) भौतिक-शास्त्र	२००
(४) प्राणि-शास्त्र	२००
(५) इतिहास	२००
(६) राजनीति-शास्त्र	२००
(७) विधि	२००
(८) भूगोल, *आदि-आदि	२००

भारतीय प्रशासन सेवा तथा भारतीय विदेश सेवा के लिये प्रतियोगिता करने वाले सभी प्रत्याशियों को अतिरिक्त प्रश्न-पत्रों के रूप में निम्नलिखित में से कोई दो विषय छाने होते हैं

	अंक
(१) उच्च शुद्ध गणित	२००
(२) उच्च भौतिक-शास्त्र	२००
(३) उच्च रसायन-शास्त्र	२००
(४) उच्च प्राणि-शास्त्र	२००
(५) उच्च आर्थिक सिद्धान्त	२००

अथवा

उच्च भारतीय अर्थशास्त्र	२००
(६) राजनैतिक संगठन तथा लोक-प्रशासन	२००
(७) समाज-शास्त्र	२००
(८) उच्च भूगोल *आदि-आदि।	२००

(ग) प्रत्याशी के वैयक्तिक गुणों की जांच करने के लिये साक्षात्कार (Interview) की व्यवस्था होनी चाहिये, उन वैयक्तिक गुणों में कुछ ऐसे मानसिक गुण भी सम्मिलित हैं जिनकी जांच लिखित परीक्षा में नहीं की जा सकती। लिखित परीक्षाएँ तो प्रत्याशी की बौद्धिक भाज-मज्जा एवं योग्यता की जांच करती है और साक्षात्कार-परीक्षाएँ प्रत्याशियों के व्यक्तित्व (Personality) तथा वैयक्तिक गुणों की जांच के लिए होती हैं।

भिन्न-भिन्न उच्च सिविल-सेवाओं में प्रश्न-पत्रों का विभाजन तथा अंकों का अनुपात निम्न प्रकार है —

सघीय लोक-सेवा आयोग द्वारा संचालित की जाने वाली अखिल भारतीय तथा केन्द्रीय सेवाओं की विभिन्न प्रतियोगिता परीक्षाओं के लिये विषयों की योजना इस प्रकार है

(१) अनिवार्य विषय (सभी सेवाओं के लिए)

	अंक
(I) अंग्रेजी निबन्ध	१५०
(II) सामान्य अंग्रेजी	१५०
(III) सामान्य ज्ञान	१५०
योग	४५०

(२) ऐच्छिक विषय (भारतीय पुलिस सेवा के लिए २ और अन्य सेवाओं के लिए ३ विषय लेने होते हैं)।

कुल ऐच्छिक विषय २३ हैं जिनमें प्रत्येक के २०० अंक हैं। इन विषयों में लगभग वे सब विषय आ जाते हैं जोकि कालिजों और विश्वविद्यालयों में पढ़ाये जाते हैं।

भारतीय पुलिस सेवा के लिये कुल	४०० अंक
अन्य सेवाओं के लिये कुल	६०० अंक

(३) अतिरिक्त विषय (Additional subjects) (केवल भारतीय प्रशासन सेवा तथा भारतीय विदेश सेवा के लिये दो विषय लेने होते हैं)।

कुल अतिरिक्त विषय १५ हैं जिनमें प्रत्येक के २०० अंक हैं। इनमें से अनेक विषय तो ऐच्छिक विषयों जैसे ही हैं परन्तु इनके सम्बन्ध में प्रत्याशियों से उच्चस्तरीय ज्ञान की आशा की जाती है।

कुल अंक (केवल भा० प्र० से तथा भा० वि० सेवा के लिये)	४०० अंक
(४) मौखिक परीक्षा (Viva-Voce)	
भा० प्र० में तथा भा० वि० सेवा के लिए	४०० अंक
अन्य सेवाओं के लिए	३०० अंक

भा० प्र० सेवा तथा भा० वि० सेवा के लिखित प्रश्न-पत्रों के लिए अको का कुल योग १४५०

भा० प्र० सेवा तथा भा० वि० सेवा की मौखिक परीक्षा के लिए अको का कुल योग ४००

योग	१,८५०
अन्य सेवाओं के लिखित प्रश्न-पत्रों के अको का योग	१,०५०
अन्य सेवाओं की मौखिक परीक्षा के अको का योग	३००
भारतीय पुलिस सेवा के लिखित प्रश्न-पत्रों का योग	८५०
भारतीय पुलिस सेवा की मौखिक परीक्षा के अको का योग	३००

भारत में प्रतियोगिता परीक्षा की जो पद्धति अपनाई गई है वह ब्रिटिश पद्धति के नमूने की है। लिखित परीक्षाएँ प्रत्याशी के उन कार्यों, जिन्हें कि भविष्य में सम्पन्न करने के लिए उससे कहा जायेगा, से सम्बन्धित विशिष्ट अथवा तकनीकी (Technical) ज्ञान की जाच करने के लिए नहीं है। उनका उद्देश्य तो प्रत्याशी की सामान्य योग्यताओं एवं बौद्धिक क्षमता की जाच करना है। इसीलिए सघीय लोक सेवा आयोग की परीक्षा के विषयों का पाठ्यक्रम विश्व-विद्यालयों के पाठ्यक्रम पर आधारित है। देश में प्रचलित शिक्षा-पद्धति तथा सिविल-सेवा की प्रतियोगिता परीक्षाओं के बीच निकट सम्बन्ध है। साक्षात्कार (Interview) अथवा मौखिक परीक्षा का महत्व भी अत्यधिक है। प्रत्याशियों की शीघ्र निर्णय करने की क्षमता, तत्परता तथा वैयक्तिक गुणों की जाच मौखिक साक्षात्कार द्वारा ही की जाती है। भारत में प्रचलित मौखिक साक्षात्कार की पद्धति के प्रति जनसाधारण में काफी विरोध पाया जाता है। इस सम्बन्ध में सामान्य शिकायतें ये हैं कि यह पद्धति मनमानी (Arbitrary) है क्योंकि मौखिक परीक्षा के ४०० अंक पूर्णतया आयोग के सदस्यों की इच्छा पर निर्भर होते हैं। इस पद्धति के द्वारा प्रत्याशी के व्यक्तित्व की वस्तुनिष्ठ अथवा व्यक्ति निरपेक्ष जाच (Objective test) नहीं की जा सकती। २० अथवा ३० मिनट में समाप्त हो जाने वाले साक्षात्कार में वैयक्तिक गुणों की जाच किस प्रकार हो सकती है। इसके अतिरिक्त, एक प्रत्याशी की उच्च सिविल-सेवा के लिए प्रतियोगिता करने के तीन अवसर प्राप्त होते हैं। प्रायः ऐसा होता है कि अपने प्रथम वर्ष के साक्षात्कार में एक प्रत्याशी को ३० अथवा ४० अंक प्राप्त होते हैं, किन्तु दूसरे या तीसरे वर्ष में वही प्रत्याशी २०० या ३०० अंक प्राप्त कर लेता है। प्रश्न यह पैदा होता है कि एक या दो वर्ष की सक्षिप्त अवधि में उस प्रत्याशी के व्यक्तित्व में किस प्रकार इतनी तीव्रगति में सुधार हो गया? एक शिकायत यह भी है कि मौखिक साक्षात्कार के समय चुनाव मण्डल (Selection Board) के सदस्यों का व्यवहार कुछ ऐसा होता है कि उनमें प्रत्याशी (Candidate) घबरा जाता है। सदस्य प्रत्याशी को जरा भी प्रोत्साहित नहीं करते और प्रत्याशियों के व्यक्तित्व (Personality) की जाच आयोग

के सदस्यों की आत्मनिष्ठ अथवा व्यक्तिसापेक्ष भावनाओं (Subjective feelings) के आधार पर की जाती है। भा० प्र० से० (I A S), भा० वि० से० (I F S), भा० पु० से० (IPS) व भा० ले० तथा ले० सेवा (IA and AS) आदि उच्च सिविल सेवाओं में भर्ती की पद्धति के इस दोष का उल्लेख ए० डी० गोरवाला ने भी किया था। उन्होंने कहा कि 'यह अत्यन्त आवश्यक है कि मनोवैज्ञानिक परीक्षाओं (Psychological tests) की महत्ता अनुभव की जाये और शनैः शनैः वे मौखिक परीक्षाओं का स्थान ले लें। अपरिचित प्रत्याशियों के साथ होने वाली पन्द्रह मिनट की बातचीत यद्यपि लोक-सेवा आयुक्तों (Public Service Commission) के व्यापक अनुभव से सम्बद्ध होती है तथापि यह उस कुशल मनोवैज्ञानिक परीक्षा का स्थान नहीं ले सकती जिसका उद्देश्य प्रत्यागी के मानसिक गुणों तथा भावनात्मक रूपों पर एक वैज्ञानिक अन्तर्दृष्टि डालता है' । प्रायः यह शिकायतें भी की जाती हैं कि ऐच्छिक विषयों के लिए बनाये जाने वाले कुछ प्रश्न-पत्रों का स्तर निम्न होता है जिससे उन विषयों को लेने वाले प्रत्याशियों को अनुचित लाभ प्राप्त हो जाता है। समय-समय पर ऐसा होना अनिवार्य भी है किन्तु यथासम्भव सभी को समान अवसर प्रदान करने के लिए यह आवश्यक है कि परीक्षा के उस भाग को, जो कि सामान्यतः सभी प्रत्याशियों के लिए हो, सम्पूर्ण परीक्षा का अपेक्षाकृत अधिक अनुपात प्रदान किया जाये जिससे कि प्रत्याशियों की सापेक्षिक योग्यता की समुचित रूप में जांच की जा सके।<sup>1</sup>

यह कहा जा सकता है कि मौखिक साक्षात्कार प्रत्याशी के व्यक्तित्व की जांच करने वाली एक महत्वपूर्ण परीक्षा है और इसमें ही इस प्रकार सुधार किया जाना चाहिए जिससे कि इसे वास्तविक रूप में लाभदायक बनाया जा सके।<sup>2</sup>

परीक्षाओं के द्वारा सिविल-सेवा के लिए विश्वविद्यालयों के जो स्नातक (Graduates) चुने जाते हैं उन्हें प्रशिक्षण (Training) के लिए भेज दिया जाता है। भारत ने केन्द्रीय सस्थागत प्रशिक्षण (Centralised institutional training) तथा साथ ही, 'काम पर प्रशिक्षण' (On-the-job training) की पद्धति अपनाई है। भारत में इस कार्य के लिए एक राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी (National Academy of Administration) है जहाँ पर सभी चुने हुए प्रत्याशियों को एक निश्चित अवधि के लिए भेजा जाता है। फिर भिन्न-भिन्न सेवाओं के लिए पृथक्-पृथक् प्रशिक्षण स्कूल होते हैं जिनमें भिन्न-भिन्न सेवाओं के लिए चुने गए प्रत्यागी व्याख्यानो के रूप में औपचारिक अनुदेश (Formal instructions) प्राप्त करते हैं। इसके पश्चात् उन्हें कार्यालयों में भेजा जाता है जहाँ कि वे व्यावहारिक रूप में कार्य करते हैं और इस प्रकार 'काम पर प्रशिक्षण' प्राप्त करते हैं। प्रशिक्षण में नवीनीकरण पाठ्यक्रमों

1 A D Gorwala, Report on Public Administration, 1951 p, 62

२ सुधारों के लिए कृपया भर्ती का अध्ययन देखिये।

(Refresher courses) का उपयोग किया जाना चाहिए। उन अधिकारियों को भी जोकि १५-२० वर्ष तक कार्य कर चुके हैं, नवीनीकरण पाठ्यक्रम पूरा करने के लिए भेजा जाना चाहिए।

सिविल-सेवको को ज्येष्ठता व योग्यता (Seniority-cum-merit) के आधार पर पदोन्नति के न्यायोचित अवसर प्रदान किये जाते हैं। भविष्य निधि (Provident Fund) व पेन्शनो आदि के रूपों में सेवा निवृत्ति के लाभ (Retirement benefits) भी यथेष्ट मात्रा में दिये जाते हैं। सामान्य शर्तों के अन्तर्गत सिविल-सेवको को पद की पूर्ण सुरक्षा प्रदान करता है। सिविल-सेवको के लिए एक आचार-संहिता (Code of Conduct) भी बनी हुई है जिसका उल्लंघन करने पर अनुशासन की कार्यवाही की जाती है जोकि निलम्बन (Suspension), पदावन्नति (Demotion) और यहाँ तक कि पदच्युति (Dismissal) तक के रूप में हो सकती है। सिविल-सेवको को राजनैतिक दृष्टि से तटस्थ रहना होता है। उन्हें किसी भी दल (Party) के समर्थन में सक्रिय राजनीति में भाग लेने की अनुमति नहीं दी जाती। उनकी निष्ठा (Loyalty) सरकार के प्रति होती है, किसी भी दल के प्रति नहीं। भारत में मन्त्रियों (Ministers) तथा सिविल-सेवको के बीच वैसा ही सम्बन्ध पाया जाता है जैसा कि ब्रिटेन में पाया जाता है। मन्त्रियों द्वारा (यद्यपि बहुधा सिविल सेवको के परामर्श से) मुख्य नीति का निर्माण किया जाता है और उस नीति को कार्यान्वित करना सिविल सेवको का कार्य होता है। Sir Warren Fisher ने मन्त्रियों तथा सिविल-सेवको के बीच के सम्बन्धों का इस प्रकार वर्णन किया है

“मन्त्रियों का कार्य नीति निर्धारित करना है, और जब एक बार नीति का निर्धारण कर दिया जाता है तो सिविल-सेवको का यह निश्चित तथा असंदिग्ध कर्तव्य हो जाता है कि वे चाहे उस नीति से सहमत हो या न हो, उसको ईमानदारी के साथ यथार्थ रूप में एक सी ही शक्ति तथा एक समान इच्छा के साथ क्रियान्वित करने का प्रयत्न करें। यह बात विल्कुल स्पष्ट तथा स्वतः सिद्ध है और इसके बारे में कभी भी कोई विवाद नहीं हो सकता। इसके साथ ही साथ, सिविल-सेवको का यह भी परम्परागत कर्तव्य है कि जब निर्णय किये जा रहे हों तब वे अपने पास वर्तमान सम्पूर्ण जानकारी तथा अनुभव अपने राजनैतिक प्रधानों को उपलब्ध करायें, और वे ऐसा बिना किसी भी प्रकार के भय या पक्षपात के तथा बिना इस बात की परवाह किए हुए करें कि इस प्रकार दिया गया परामर्श मन्त्री के प्रारम्भिक विचारों से मेल खाता है या नहीं। ये सम्बन्धित तथ्य मन्त्रियों के समक्ष प्रस्तुत करने में, जिनके एकत्रित करने तथा व्यवस्थित करने में प्रायः विभाग के सम्पूर्ण सगठन का सहयोग लेना पड़ सकता है, सिविल-सेवको को अधिक से अधिक सावधानी बरतनी चाहिए। इन तथ्यों (Facts) में निष्कर्ष निकालने और उन्हें प्रस्तुत करने में भी उन्हें पूर्ण बुद्धिमत्ता से काम लेना चाहिए।”<sup>1</sup>

इस प्रकार भारत में पदोन्नति के न्यायोचित अवसरों, नौकरी की सुरक्षा तथा अच्छे वेतन के कारण सिविल-सेवकों के मनोबल (Morale) तथा कार्य-क्षमता का स्तर अत्यन्त ऊँचा रहता है ।

## परिवर्तनशील समाज में सिविल सेवा

(Civil Service in a Changing Society)

भारत में ब्रिटिश शासन का उद्देश्य देश में अपना प्रभुत्व कायम रखना था । सरकार करो के संग्रह तथा शान्ति, कानून व व्यवस्था की स्थापना के कार्य से ही विशेष रूप से सम्बन्धित थी, जो थोड़ी सी जनोपयोगी सेवायें (Public utility services) उस समय चालू की गई थी वे ब्रिटिश शासन के इस मुख्य लक्ष्य को— कि देश पर ब्रिटिश नियन्त्रण बनाये रखा जाय—पूरा करने के लिए ही थी । भारत के लोगों का मुख्य व्यवसाय उस समय कृषि ही बना हुआ था । स्वाधीनता के संघर्ष के साथ ही साथ नये-नये विचार जनता के सामने आये । परिणामस्वरूप जनता, जो कि निर्धनता, अपौष्टिक व अपूर्ण भोजन तथा अनेक कष्टों से पीड़ित थी, समानता की माग करने लगी । ब्रिटिश शासन के अन्तर्गत भारत में नौकरशाही (Bureaucracy) का मुख्य योग निषेधात्मक (Negative) ही था, अर्थात् इसने नियामक कार्य (Regulatory functions) सम्पन्न किये और जनता के स्वतन्त्रता आन्दोलन को कुचलने के यथासम्भव सभी प्रयत्न किये ।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् राष्ट्रीय सरकार ने औद्योगीकरण (Industrialisation) के द्वारा देश को आधुनिकीकरण करने तथा नागरिकों को आधुनिक जीवन की सभी सुविधायें प्रदान करने का कार्य अपने हाथों में ले लिया । राज्य के कार्यों की निषेधात्मक विचारधारा (Negative concept) का स्थान लोकतंत्रीय कल्याणकारी विचारधारा ने ले लिया । फलतः स्वतन्त्र जीवन के लोकतंत्रीय मूल्यों को दृष्टिगत रखते हुए एक नये समानतावादी समाज की स्थापना करनी थी । बढ़ती हुई जनसंख्या के जीवन-स्तर में सुधार करना था । प्रशासकीय यन्त्र-व्यवस्था में जो कि ब्रिटिश शासन से उत्तराधिकार में मिली थी, नये समाजवादी राष्ट्र की आवश्यकताओं के अनुरूप हेग्-फेर तथा परिवर्तन करना था । सिविल-सेवकों को केवल कानून के रक्षकों से बदल कर सामाजिक कल्याण करने वाले अधिकारियों का रूप देना था । चूँकि सरकार का ढाँचा लोकतंत्रीय था अतः सिविल-सेवकों से यह कहा गया कि वे जनता के प्रतिनिधियों के नियन्त्रण के अन्तर्गत कार्य करें । मानवीय समायोजन (Human adjustment) की यह एक अद्भुत घटना थी । ब्रिटिश शासन के दिनों में, नौकरशाही जिन राजनैतिक नेताओं के विरुद्ध लड़ रही थी तथा उन्हें गिरफ्तार कर रही थी, अब उसे उन्हीं नेताओं के अधीन कार्य करने को कहा गया था । नौकरशाही द्वारा जो नेता अपमानित एवं तिरस्कृत किये जाते थे, अब उसे उन्हीं नेताओं की आज्ञानुसार चलना था एवं उनका सम्मान करना था । नौकरशाही द्वारा स्वयं को समुचित उत्तरदायित्व तथा लोकप्रिय नियन्त्रणसे युक्त एक लोक-

तन्त्रीय ढाँचे के अनुरूप बनाया था। यदि किसी ऐसे उदाहरण की आवश्यकता हो कि भारतीय सिविल सेवा में अपने आपको यथास्थिति अनुकूल बनाने की कितनी क्षमता तथा शक्ति है तो इसका सर्वोत्तम उदाहरण वे श्रेष्ठ तथा ऐक्यपूर्ण सम्बन्ध हैं जो कि स्वतन्त्रता प्राप्ति के प्रारम्भ से ही मन्त्रियों तथा पुरानी नौकरशाही के बीच पाये जाते हैं। राजद्रोह तथा पारस्परिक संघर्ष की ऐसी कोई घटना नहीं हुई जिसका उल्लेख किया जा सके। नौकरशाही ने बड़ी सुगमता के साथ अपने आपको लोकतन्त्र तथा लोकप्रिय नियन्त्रण के अनुरूप बना लिया है।

अब नौकरशाही द्वारा स्वयं को इस प्रकार उपयुक्त बनाना है जिससे कि वह भारतीय अर्थ-व्यवस्था (Indian Economy) के पुनर्निर्माण के विशाल उत्तरदायित्व को सम्भाल सके। भारत ने ऐसी महत्वाकांक्षी पंचवर्षीय योजनाएँ प्रारम्भ की हैं जिनका मुख्य उद्देश्य बढ़ती हुई जनसंख्या के रहन-सहन के स्तर में सुधार करना तथा एक समाजवादी, लोकतन्त्रीय समाज की स्थापना करना है।

स्वाधीनता प्राप्ति के पश्चात् से ही भारत में सरकारी नीति तथा राष्ट्रीय प्रयत्नों का केन्द्रीय लक्ष्य तीव्र गति से सन्तुलित आर्थिक विकास करना रहा है। प्रथम पंचवर्षीय योजना का उद्देश्य जहाँ द्वितीय महायुद्ध तथा देश को विभाजन के कारण उत्पन्न कुछ अत्यावश्यक समस्याओं का हल खोजना था, वहाँ देश की अर्थव्यवस्था की जड़ें मजबूत करना तथा ऐसे सस्थागत परिवर्तन लाना भी था जिनसे कि भविष्य में तीव्र गति से विकास करने का मार्ग प्रशस्त किया जा सके। प्रथम पंचवर्षीय योजना द्वारा इन दोनों ही दिशाओं में उल्लेखनीय प्रगति हुई। द्वितीय पंचवर्षीय योजना के द्वारा प्रथम योजनाकाल में प्रारम्भ की गई प्रक्रियाओं को जारी रखना था। इसका ध्येय उत्पादन (Production), निवेश (Investment) तथा रोजगार (Employment) में अपेक्षाकृत अधिक वृद्धि करना और सस्थागत परिवर्तनों (Institutional changes) में इतनी तीव्र वृद्धि करना था जितनी कि अर्थ-व्यवस्था (Economy) को अधिक गतिशील तथा अधिक विकासशील बनाने के लिए आवश्यक हो। इस योजना का एक लक्ष्य भारत में समाजवादी ढंग की समाज (Socialist pattern of Society) की स्थापना करना था।

समाजवादी ढंग के समाज का, निश्चय ही, अर्थ यह है कि प्रगति की दिशाओं के निर्धारण का प्राथमिक मिद्धान्त व्यक्तिगत लाभ नहीं, अपितु सामाजिक लाभ होना चाहिए, और यह भी विकास का स्वरूप तथा सामाजिक व आर्थिक सम्बन्धों का ढाँचा इस प्रकार आयोजनाबद्ध (Planned) होना चाहिये कि उनके परिणामस्वरूप केवल राष्ट्रीय आय तथा रोजगार के अवसरों में ही उल्लेखनीय वृद्धि न हो, बल्कि धन तथा आमदनियों की अधिकाधिक समानता भी उत्पन्न की जा सके। यह आवश्यक है कि आर्थिक विकास (Economic development) के अधिकाधिक लाभ समान के अपेक्षाकृत कम-सम्पन्न वर्गों को प्राप्त हों और ऐसी दशाएँ उत्पन्न की जायें जिनमें कि छोटे व्यक्तियों को भी जीवन में उन्नति के अवसर प्राप्त हो सकें।

ऐसा वातावरण उत्पन्न करने के लिये, राज्य (State) को भारी उत्तरदायित्व अपने ऊपर लेने है। सरकारी क्षेत्र (Public sector) का तीव्र गति से विकास होना है। राज्य को अर्थ-व्यवस्था के अन्तर्गत, सरकारी तथा गैर-सरकारी, दोनों ही प्रकार के निवेश (Investment) के सम्पूर्ण स्वरूप का निर्धारण करने में महत्वपूर्ण भाग लेना है और ऐसे विकास-कार्यक्रमों को प्रारम्भ करना है जिन्हें गैर-सरकारी क्षेत्र (Private sector) अपने हाथ में लेने को अनिच्छुक है अथवा असमर्थ है। विकास के कुछ ऐसे नये तथा बड़े कार्यक्रमों के मचालन का उत्तरदायित्व मुख्य रूप से राज्य को ही अपने हाथों में लेना चाहिए जिनमें कि आधुनिक तकनीकी ज्ञान, बड़े पैमाने के उत्पादन, एकीकृत नियन्त्रण (Unified control) तथा साधनों के वटवारे (Allocation of resources) की आवश्यकता हो। उन क्षेत्रों के प्रबन्ध में विशेष रूप से सरकारी स्वामित्व (Public ownership), चाहे वह आगिक हो अथवा पूर्ण, और सरकारी नियन्त्रण या सरकार द्वारा भाग लेने की आवश्यकता है जिनमें आर्थिक शक्ति तथा धन के केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति पाई जाती है। गैर-सरकारी उच्च उद्यम (Private enterprise) को सम्पूर्ण योजना के ढाँचे के अन्तर्गत रहते हुए अपना योग देना है। विकासशील अर्थ-व्यवस्था में सरकारी तथा गैर-सरकारी, दोनों ही क्षेत्रों का एक साथ विस्तार करने की गुंजाइश होती है, परन्तु यदि निर्धारित गति के अनुसार विकास करना है और पूर्वनिश्चित महान् सामाजिक लक्ष्यों की पूर्ति में उसका योग प्राप्त करना है तो यह अत्यन्त आवश्यक है कि सरकारी क्षेत्र पूर्ण रूप से ही आगे न बड़े, अपितु आपेक्षिक रूप से गैर-सरकारी क्षेत्र के साथ-साथ भी आगे बड़े।

समाजवादी ढंग की समाज के स्वरूप को बिल्कुल हट अथवा कठोर नहीं मान लेना चाहिए। प्रत्येक देश अपनी निजी कल्पनाशक्ति तथा परम्पराओं के अनुसार ही इसके स्वरूप का विकास करता है। परन्तु इसमें निहित कुछ आधारभूत मूल्यों तथा सस्यागत व्यवस्थाओं पर जोर देना अत्यन्त आवश्यक एवं महत्वपूर्ण है। समाजवादी ढंग की समाज की स्थापना का सार निम्न बातों में निहित है ठोस निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करना, जनता के जीवन-स्तरों को ऊँचा उठाना, सभी लोगों के लिए उन्नति के अधिकाधिक अवसर उपलब्ध करना, कम सुविधा प्राप्त वर्गों में उद्यमों की उन्नति करना और समाज के सभी वर्गों के बीच साझेदारी की भावना उत्पन्न करना। यह कहा जा सकता है कि समाजवादी स्वरूप (Socialist pattern) संविधान में उल्लिखित राज्य नीति के निर्देशक सिद्धान्तों का ही एक अधिक आधुनिक एवं ज्वलन्त रूप है।

### उद्देश्य (Objectives)

लोकतन्त्र और समानता के आधार पर तीव्र गति से प्रगति करना ही हमारा मुख्य उद्देश्य है। इस व्यापक दृष्टिकोण को ध्यान में रखकर अग्रलिखित मुख्य उद्देश्यों की पूर्ति के लिए द्वितीय पंचवर्षीय योजना का निर्माण किया गया है—

(१) राष्ट्रीय आय में इतनी वृद्धि करना जिससे देश के रहन-सहन का स्तर ऊँचा हो ,

(२) मूल और भारी उद्योगों के विकास पर जोर देते हुए देश का तेजी से औद्योगीकरण करना ,

(३) रोजगार के अवसरों का अधिक विस्तार , और

(४) आय व सम्पत्ति की विषमताओं का निराकरण और आर्थिक शक्ति का पहले से अधिक समान वितरण ।

स्वतन्त्र भारत में सिविल-सेवा पर सरकारी स्वामित्व वाली औद्योगिक तथा वाणिज्यिक प्रयोजनाओं (Projects) के प्रबन्ध का भार आ पड़ा है । सिविल-सेवकों को आयोजन (Planning) की समस्याओं के बारे में सरकार की सलाह लेनी होती है उन्हें ही आयोजन को क्रियान्वित भी करना होता है । प्रश्न यह है कि सिविल-सेवकों पर जिन नये कार्यों एवं उत्तरदायित्वों का वहन करने का भार आ पड़ा है क्या वे उसके लिये उपयुक्त हैं ? “यह आरोप लगाया जाता है कि सिविल-सेवक पूर्व बातों अथवा पूर्व दृष्टान्तों (Precedents) पर अत्यधिक ध्यान देता है , वह सदा भूत (Past) की ओर देखता है और परम्पराओं अथवा कार्य करने के अम्यस्त तरीकों को जरा भी छोड़ना नहीं चाहता । वह आवश्यकता से बहुत अधिक सावधान रहता है । एक गुण, जिसमें कि उसे विशिष्टता प्राप्त होती है, यह है कि वह सदा ऐसे कारणों की खोज-बीन करता रहता है जिनके आधार पर किसी भी परिवर्तन का विरोध किया जा सके तथा निर्धारित क्रियाविधि (Course of action) का परिपालन जारी रखा जा सके । उसका दृष्टिकोण निषेधात्मक (Negative) होता है जब कि वह रचनात्मक (Constructive) होना चाहिए । इसके अतिरिक्त, उसे गलती होने का इतना अधिक भय रहता है अथवा उसमें आत्मविश्वास की इतनी कमी रहती है कि वह व्यक्तिगत उत्तरदायित्व से बचने का ही प्रयत्न करता है और फल-स्वरूप निर्णय चाहने वाले किसी भी प्रश्न का भार वह यथासंभव अन्य किसी भी व्यक्ति पर डाल देता है ।”<sup>1</sup> ‘सिविल-सेवकों के प्रशिक्षण’ पर नियुक्त समिति ने भी इस आरोप की पुष्टि की थी । समिति ने कहा कि “सिविल सेवकों में जो दोष बहुलता के साथ पाये जाते हैं वे ये हैं—पूर्व बातों अथवा पूर्व दृष्टान्तों के प्रति अत्यधिक लगाव पहल करने की क्षमता (Initiative) तथा कल्पनाशक्ति का अभाव, दीर्घमूर्तना अथवा टाल-मटोल, और उत्तरदायित्व लेने अथवा निर्णय देने के प्रति अनिच्छा । हमारा यह विचार है कि सिविल-सेवकों में ये दोष कुछ न कुछ मात्रा में पाये जाते हैं ।”<sup>2</sup>

एक सिविल सेवक, जोकि कल्पनाशक्ति, विचारशक्ति तथा रचनात्मक सुभावों के क्षेत्र में कमजोर होता है, उन नये कार्यों एवं उत्तरदायित्वों का भार वहन करने के

1 H G R Greaves, *The Civil Service in the Changing State*, p 46

2 Report Cmd 6525 of 1944 Para, 13,

लिये अनुपयुक्त होता है जिनके लिये कि पहल करने की क्षमता, उद्यम तथा साहस की आवश्यकता होती है। फूक-फूक कर पैर रखने वाले वे व्यक्ति जोकि हर समय अपने बचाव का ध्यान रखते हैं, राज्य के निरन्तर बढ़ते हुए आधुनिक कार्यों को सम्पन्न नहीं कर सकते। नौकरशाही के इन दोषों तथा नये समाज की आवश्यकताओं को दृष्टिगत रखते हुए जरूरत इस बात की है कि सिविल-सेवकों के समुचित चयन (Proper selection) तथा उनमें उच्च कार्य-कुशलता एवं ऊँचा मनोबल बनाये रखने के लिए समुचित प्रेरणाओं की व्यवस्था की जाए। सिविल-सेवकों के उचित चुनाव तथा पर्याप्त प्रशिक्षण से ही इस बात का निश्चय होगा कि वे नये समाज की चुनौती का सामना करने में समर्थ होंगे या नहीं। भारत सिविल-सेवा के बारे में लिखते हुए पाल एच० एपलिबी ने कहा

“चयन के सिद्धान्त के विषय में यह कहा जा सकता है कि प्रचलित पद्धति में लगभग वैसी ही निष्पक्षता बरती जाती है जैसी कि किसी भी सिविल सेवा पद्धति में पाई जाती है परन्तु परीक्षा की विधियाँ आधुनिक नहीं हैं तथा वे प्रशासकीय योग्यताओं के विषय में आधुनिक ज्ञान से पूर्णतया सम्बन्धित नहीं हैं। साक्षात्कार-प्रणाली (Interviewing method) की अवश्य प्रशंसा की जानी चाहिये। तथापि, परीक्षा विधि शैक्षणिक है, प्रशासकीय नहीं।”<sup>1</sup>

### भारत के लिए आर्थिक सिविल-सेवा (Economic Civil Service for India)

उत्पादन के मुख्य साधनों के सरकारी नियन्त्रण को भारतीय आर्थिक आयोजन (Indian Economic Planning) के एक आवश्यक अंग के रूप में अपनाया गया है। राष्ट्रीय साधनों के एक बड़े क्षेत्र पर समुदाय (Community) का स्वामित्व स्थापित हो गया है। परिवहन सेवाओं (Transport services) के संगठन के लिए, नये-नये नगरों के नियोजन तथा विकास के लिए और सरकारी स्वामित्व वाले उद्योगों के संचालन के लिए सरकारी पदाधिकारी ही उत्तरदायी हैं। भारत में सरकारी निगम (Public Corporations) जिनकी स्थापना राज्य के स्वामित्व वाले उद्योगों का प्रवन्ध करने के लिये की गई है, सरकारी पदाधिकारियों द्वारा ही संचालित लिये जाते हैं। आर्थिक क्षेत्र की अनेक क्रियाओं को सम्पन्न करने का भार सिविल-सेवा पर आ पड़ा है। इस स्थिति में प्रश्न यह पैदा होता है कि क्या वर्तमान सिविल-सेवा नये कार्यों का भार वहन करने के लिए उपयुक्त है अथवा राज्य के आर्थिक कार्यों का प्रवन्ध करने के लिए एक पृथक् ‘आर्थिक सिविल-सेवा’ का निर्माण किया जाना चाहिए? ए० डी० गोरवाला ने लोक प्रशासन पर दिये गये अपने प्रतिवेदन में आर्थिक सिविल-सेवा की समस्या को विवेचना की है। यह कहा जाता है कि कंट्रोल के नियमन, औद्योगिक अथवा वाणिज्यिक प्रकृति के सरकारी उद्यमों का

<sup>1</sup> Paul H Appleby *Public Administration in India, Report of a Survey*

(१) राष्ट्रीय आय में इतनी वृद्धि करना जिससे देश के रहन-सहन का स्तर उचा हो ,

(२) मूल और भारी उद्योगों के विकास पर जोर देने हुए देश का तेजी से औद्योगीकरण करना ,

(३) रोजगार के अवसरों का अधिक विस्तार , और

(४) आय व सम्पत्ति की विषमताओं का निराकरण और आर्थिक शक्ति का पहले से अधिक समान वितरण ।

स्वतन्त्र भारत में सिविल-सेवा पर सरकारी स्वामित्व वाली औद्योगिक तथा वाणिज्यिक प्रयोजनाओं (Projects) के प्रबन्ध का भार आ पड़ा है । सिविल-सेवकों को आयोजन (Planning) की समस्याओं के बारे में सरकार की सलाह लेनी होती है उन्हें ही आयोजन को क्रियान्वित भी करना होता है । प्रश्न यह है कि सिविल-सेवकों पर जिन नये कार्यों एवं उत्तरदायित्वों का बहन करने का भार आ पड़ा है क्या वे उसके लिये उपयुक्त हैं ? “यह आरोप लगाया जाता है कि सिविल-सेवक पूर्व बातों अथवा पूर्व दृष्टान्तों (Precedents) पर अत्यधिक ध्यान देता है , वह सदा भूत (Past) की ओर देखता है और परम्पराओं अथवा कार्य करने के अभ्यस्त तरीकों को जरा भी छोड़ना नहीं चाहता । वह आवश्यकता से बहुत अधिक सावधान रहता है । एक गुण, जिसमें कि उसे विशिष्टता प्राप्त होती है, यह है कि वह सदा ऐसे कारणों की खोज-बीन करता रहता है जिनके आधार पर किसी भी परिवर्तन का विरोध किया जा सके तथा निर्धारित क्रियाविधि (Course of action) का परिपालन जारी रखा जा सके । उसका दृष्टिकोण निषेधात्मक (Negative) होता है जब कि वह रचनात्मक (Constructive) होना चाहिए । इसके अतिरिक्त, उसे गलती होने का इतना अधिक भय रहता है अथवा उसमें आत्मविश्वास की इतनी कमी रहती है कि वह व्यक्तिगत उत्तरदायित्व से बचने का ही प्रयत्न करता है और फल-स्वरूप निर्णय चाहने वाले किसी भी प्रश्न का भार वह यथासंभव अन्य किसी भी व्यक्ति पर डाल देता है ।”<sup>1</sup> ‘सिविल-सेवकों के प्रशिक्षण’ पर नियुक्त समिति ने भी इस आरोप की पुष्टि की थी । समिति ने कहा कि “सिविल सेवकों में जो दोष बहुलता के साथ पाये जाते हैं वे ये हैं—पूर्व बातों अथवा पूर्व दृष्टान्तों के प्रति अत्यधिक लगाव , पहल करने की क्षमता (Initiative) तथा कल्पनाशक्ति का अभाव , दीर्घमूर्खता अथवा टाल-मटोल, और उत्तरदायित्व लेने अथवा निर्णय देने के प्रति अनिच्छा । हमारा यह विचार है कि सिविल-सेवकों में ये दोष कुछ न कुछ मात्रा में पाये जाते हैं ।”<sup>2</sup>

एक सिविल सेवक, जो कि कल्पनाशक्ति, विचारशक्ति तथा रचनात्मक सुभाषों के क्षेत्र में कमजोर होता है, उन नये कार्यों एवं उत्तरदायित्वों का भार बहन करने के

1 H G R Greaves, *The Civil Service in the Changing State*, p 46

2 Report Caud 6525 of 1944 Para 13,

लिये अनुपयुक्त होता है जिनके लिये कि पहल करने की क्षमता, उद्यम तथा साहस की आवश्यकता होती है। फूक-फूक कर पैर रखने वाले वे व्यक्ति जोकि हर समय अपने बचाव का ध्यान रखते हैं, राज्य के निरन्तर बढ़ते हुए आधुनिक कार्यों को सम्पन्न नहीं कर सकते। नौकरशाही के इन दोषों तथा नये समाज की आवश्यकताओं को दृष्टिगत रखते हुए जरूरत इस बात की है कि सिविल-सेवकों के समुचित चयन (Proper selection) तथा उनमें उच्च कार्य-कुशलता एवं ऊँचा मनोबल बनाये रखने के लिए समुचित प्रेरणाओं की व्यवस्था की जाए। सिविल-सेवकों के उचित चुनाव तथा पर्याप्त प्रशिक्षण से ही इस बात का निश्चय होगा कि वे नये समाज की चुनौती का सामना करने में समर्थ होंगे या नहीं। भारत सिविल-सेवा के बारे में लिखते हुए पाल एच० एपलिबी ने कहा

“चयन के सिद्धान्त के विषय में यह कहा जा सकता है कि प्रचलित पद्धति में लगभग वैसे ही निष्पक्षता बरती जाती है जैसी कि किसी भी सिविल सेवा पद्धति में पाई जाती है परन्तु परीक्षा की विधियाँ आधुनिक नहीं हैं तथा वे प्रशासकीय योग्यताओं के विषय में आधुनिक ज्ञान से पूर्णतया सम्बन्धित नहीं हैं। साक्षात्कार-प्रणाली (Interviewing method) की अवश्य प्रशंसा की जानी चाहिये। तथापि, परीक्षा विधि शैक्षणिक है, प्रशासकीय नहीं।”<sup>1</sup>

### भारत के लिए आर्थिक सिविल-सेवा (Economic Civil Service for India)

उत्पादन के मुख्य साधनों के सरकारी नियन्त्रण को भारतीय आर्थिक आयोजन (Indian Economic Planning) के एक आवश्यक अंग के रूप में अपनाया गया है। राष्ट्रीय साधनों के एक बड़े क्षेत्र पर समुदाय (Community) का स्वामित्व स्थापित हो गया है। परिवहन सेवाओं (Transport services) के संगठन के लिए, नये-नये नगरों के नियोजन तथा विकास के लिए और सरकारी स्वामित्व वाले उद्योगों के संचालन के लिए सरकारी पदाधिकारी ही उत्तरदायी हैं। भारत में सरकारी निगम (Public Corporations) जिनकी स्थापना राज्य के स्वामित्व वाले उद्योगों का प्रबन्ध करने के लिये की गई है, सरकारी पदाधिकारियों द्वारा ही संचालित लिये जाते हैं। आर्थिक क्षेत्र की अनेक क्रियाओं को सम्पन्न करने का भार सिविल-सेवा पर आ पड़ा है। इस स्थिति में प्रश्न यह पैदा होता है कि क्या वर्तमान सिविल-सेवा नये कार्यों का भार वहन करने के लिए उपयुक्त है अथवा राज्य के आर्थिक कार्यों का प्रबन्ध करने के लिए एक पृथक् ‘आर्थिक सिविल-सेवा’ का निर्माण किया जाना चाहिए? ए० डी० गोरवाला ने लोक प्रशासन पर दिये गये अपने प्रतिवेदन में आर्थिक सिविल-सेवा की समस्या को विवेचना की है। यह कहा जाता है कि कन्ट्रोल के नियमन, औद्योगिक अथवा वाणिज्यिक प्रकृति के सरकारी उद्यमों का

1 Paul H Appleby *Public Administration in India, Report of a Survey*

मचालन, कुछ विभागों जैसे कि उद्योग तथा वाणिज्य व आर्थिक मामलों के विभागों आदि में भर्ती, तथा कुछ योजनाओं के क्रियान्वय का कार्य आर्थिक सिविल सेवा पर ही छोड़ दिया जाना चाहिये। आर्थिक सिविल सेवा के अन्तर्गत सामान्यतः निम्न-लिखित चार विभिन्न प्रकार के अधिकारी एवं कर्मचारी एक साथ सम्मिलित किये जाते हैं —

(१) ऐसे अधिकारी जोकि आर्थिक नीति (Economic policy) की उच्च-तम सतह पर सरकार को सलाह देने में समर्थ एवं सक्षम हों।

(२) ऐसे अधिकारी एवं कर्मचारी जोकि निम्न सतह पर ऐसी आर्थिक सामग्री एकत्रित करने तथा प्रस्तुत करने में समर्थ हों जिसको आर्थिक नीति के सम्बन्ध में दिये जाने वाले परामर्श का आधार बनाया जा सके।

(३) ऐसे अधिकारी जिनका अर्थशास्त्र (Economics) का ज्ञान काफी सुदृढ़ हो और जिनसे कुछ सचिवालयिक तथा निष्पादक पदों के कार्यों को उन व्यक्तियों के मुकाबले अधिक कुशलता के साथ सम्पन्न करने की आशा की जाए जोकि अर्थशास्त्र के ऐसे ज्ञान से रहित हों।

(४) ऐसे अधिकारी जिनमें कुशलता के साथ कार्य सम्पन्न करने का प्रबन्ध-सम्बन्धी अनुभव तथा योग्यता वर्तमान हो। आर्थिक सिविल सेवा के पक्ष-पोषकों द्वारा यह कहा जाता है कि इस सेवा में की जाने वाली भर्ती को अर्थशास्त्र में डिग्री प्राप्त करने वाले व्यक्तियों तक ही सीमित कर दिया जाना चाहिये। यह कहा जा सकता है कि अर्थशास्त्र के स्नातकों (Graduates) में प्रशासकीय तथा प्रबन्ध-सम्बन्धी योग्यता—जोकि किसी भी प्रकार की सिविल सेवा के लिए अत्यन्त आवश्यक होती है—अनिवार्य रूप से पाई जाती हो, ऐसी बात तो नहीं है। ए० डी० गोरवाला ने ठीक ही कहा है “इस श्रेणी के पदाधिकारी किसी भी स्थिति में अध-कचरे डिग्री-धारकों में से नहीं लिये जा सकते। जिन विभागों में बहुधा आर्थिक सामग्री एवं आर्थिक प्रवृत्तियों को दृष्टिगत रखते हुए निर्णय देने होते हैं उनमें काम करने वाले पद-धारकों के लिए आर्थिक आधार एवं ज्ञान, निश्चय ही कुछ उपयोगी हो सकता है परन्तु इन पदों की भर्ती को केवल उन व्यक्तियों तक ही सीमित कर देने से कोई विशेष लाभ नहीं होगा जिन्होंने कि अर्थशास्त्र की डिग्री प्राप्त की हो। एक सर्व-सामान्य योग्यता एवं ज्ञान वाले पदाधिकारी को, उसकी सेवा के प्रारम्भिक वर्षों में, आवश्यक आर्थिक प्रशिक्षण दिया जा सकता है। सभी दृष्टियों से, फिर, विशिष्ट आर्थिक सिविल-सेवा (Special Economic Civil Service) के पक्ष के समर्थन में कहने को कुछ बाकी नहीं रहेगा।<sup>1</sup>

एक मुझाव यह दिया जा सकता है कि सरकारी स्वामित्व वाले उद्योगों के मचालन के लिये एक ऐसी औद्योगिक प्रबन्ध सेवा की व्यवस्था होनी चाहिए जिसमें

ऐसे व्यक्ति हो जिन्होंने औद्योगिक प्रबन्ध सेवा का प्रशिक्षण प्राप्त किया हो। भारत सरकार ने ऐसी औद्योगिक प्रबन्ध सेवा की आवश्यकता अनुभव की और एक योजना की घोषणा की जोकि “औद्योगिक प्रबन्ध केन्द्र योजना” के नाम से विख्यात है।

### औद्योगिक प्रबन्ध केन्द्र योजना

(The Industrial Management Pool Scheme)

(१) औद्योगिक प्रबन्ध केन्द्र (I M P) की स्थापना आगे दी हुई विधि के अनुसार उन मन्त्रालयों (Ministries) की मांगों की पूर्ति के लिए की जायेगी जिनके अधीन औद्योगिक उद्यम (Industrial undertaking) काम कर रहे होंगे। वर्तमान में तो, उत्पादन मन्त्रालय, लोहा व इस्पात मन्त्रालय, परिवहन व संचार मन्त्रालय और वाणिज्य तथा उपभोक्ता उद्योगों के मन्त्रालय इस केन्द्र में भाग लेंगे। बाद में इस बात की खुली छूट होगी कि औद्योगिक उद्यमों के संचालन से सम्बन्धित कोई भी अन्य मन्त्रालय केन्द्र की नियन्त्रणकारी सत्ता की महमति से इस योजना में सम्मिलित हो सके।

(२) नियन्त्रणकारी सत्ता (Controlling Authority)—स्वराष्ट्र मन्त्रालय (Home Ministry) केन्द्र की नियन्त्रणकारी सत्ता के रूप में कार्य करेगा। स्वराष्ट्र मन्त्रालय को एक मण्डल (Board) द्वारा परामर्श दिया जायेगा जिसकी रचना निम्न प्रकार होगी —

१ मन्त्रि परिषद् मन्त्रि • अध्यक्ष पदेन।

२, ३, ४, ५ व ६ भाग लेने वाले मन्त्रालयों अर्थात् उत्पादन, लोहा व इस्पात परिवहन व संचार, वाणिज्य तथा उपभोक्ता उद्योगों के सदस्य • प्रतिनिधि।

भारत सरकार का स्थापना अधिकारी (Establishment Officer) मण्डल का पदेन मन्त्रि (Ex-officio secretary) होगा।

(३) केन्द्र (Pool) सभी सरकारी उद्यमों (Public enterprises) में ज्येष्ठ (अर्थात् उच्च तथा मध्य स्तर के) प्रबन्धकीय पदों (Managerial posts) पर भर्ती की योजना तैयार करेगा, चाहे वे सरकारी उद्यम प्रत्यक्ष रूप से सरकार द्वारा संचालित किये जाते हों अथवा ऐसे निगमों या कम्पनियों द्वारा संचालित किये जाते हों जिनमें कि सरकार नियन्त्रणकारी स्थिति रखती हो। इस क्रम में गैर-तकनीकी प्रकृति के ऐसे पद सम्मिलित होंगे जिनका सम्बन्ध, उदाहरणतः, सामान्य प्रबन्ध, वित्त तथा लेखों (Finance and accounts), विक्रय, क्रय, भण्डार (Stores), यातायात, वैयक्तिक प्रबन्ध व कल्याण तथा नगर प्रशासन में हो।

(४) कोई भी पद केन्द्र के सदस्यों के लिए सुरक्षित नहीं होगा। तथापि केन्द्र के पदाधिकारी केन्द्र में भाग लेने वाले मन्त्रालयों के अधीन संचालित किये जाने

वाले सरकारी (सार्वजनिक) उद्यमों में गैर-तकनीकी पदों की नियुक्ति के लिए उपलब्ध रहेंगे। औद्योगिक उद्यमों के वरिष्ठ पद (Senior posts) पदोन्नति (Promotion) की स्थिति में उन अधिकारियों के लिए भी उपलब्ध होंगे, जोकि सम्बन्धित उद्यम से सम्बद्ध होंगे। अतः केन्द्र के पदाधिकारियों की संख्या का निर्धारण उद्यमों में वरिष्ठ प्रबन्धकीय पदों की कुल आवश्यकताओं की सतह से नीचे ही होगा।

(५) पदक्रम तथा वेतनक्रम (Grades and Pay scales)—केन्द्र (Pool) निम्नलिखित वेतन-क्रमों पर सात पद-क्रमों में संगठित किया जायेगा —

रु०

पदक्रम प्रथम	२,७५० (स्थिर)
पदक्रम द्वितीय	२,५०० (स्थिर)
पदक्रम तृतीय	२,०००-१२५-२,२५०
पदक्रम चतुर्थ	१,६००-१००-२,६००
पदक्रम पंचम	१,३००- ६०-१,६००
पदक्रम षष्ठ	१,०००- ५०-१,४००
पदक्रम सप्तम	६००- ४०-१,०००

सेवा के इन सभी पदक्रमों की प्रथम श्रेणी को केन्द्रीय सेवाओं से सहस्र माना जायेगा।

इसके साथ ही साथ, योजना (Scheme) के अनुच्छेद ७ के अन्तर्गत दी गई प्रथम टिप्पणी के अनुसार भर्ती किये गये कनिष्ठ अधिकारी (Junior officers) रु० ३५०-२५-५००-३०-६२० के वेतन-क्रम में उपयुक्त स्तरों पर नियुक्त किये जा सकते हैं। एक ही पद-क्रम में भी वेतन वृद्धि स्वयंचालित (Automatic) रूप में नहीं प्राप्त होगी। बल्कि इसके विपरीत, इस सम्बन्ध में एक ठोस निर्णय (Decision) किया जायेगा और तब एक पदाधिकारी को वेतन-वृद्धि (Increment) पाने के लिए उपयुक्त माना जायेगा। यह निर्णय उन निगमों अथवा कम्पनियों के निर्देशक मण्डल (Board of Directors) द्वारा किया जायेगा जिनके अन्तर्गत कि वह सम्बन्धित पदाधिकारी काम कर रहा है परन्तु शर्त यह है कि केन्द्रीय सलाहकार मण्डल (Central Advisory Board) के परामर्श से नियन्त्रणकारी सत्ता ने उसकी पुष्टि कर दी हो। एक ही पदक्रम के अन्दर भी ज्येष्ठता (Seniority) का कोई क्रम नहीं होगा। इस प्रकार एक पदक्रम (Grade) के सभी पदाधिकारी केवल योग्यता (Merit) के आधार पर पदोन्नति (Promotion) के पात्र होंगे और योग्यता के आधार पर ही चयन (Selection) करके अगले उच्च पदक्रम में उनको पदोन्नत कर दिया जायेगा।

(६) अधिकृत सत्ता (Authorised Strength)—प्रारम्भिक रचना के समय केन्द्र के अधिकारियों की अधिकृत सत्तायी संख्या २०० होगी। नियन्त्रणकारी

मन्त्रा द्वारा इस सख्या का वितरण विभिन्न पद-क्रमो मे कर दिया जायेगा ; परन्तु यह वितरण वित्त मन्त्रालय (Ministry of Finance) के परामर्श से तथा इस बात को ध्यान मे रखकर किया जायेगा कि प्रत्येक पदक्रम की अनुमानित आवश्यकता कितनी है और प्रत्येक पद-क्रम के लिए उपलब्ध व्यक्ति किम कोटि (Quality) के हैं। जब भी आवश्यकता हो इस सख्या पर पुनर्विचार किया जा सकता है परन्तु प्रत्येक स्थिति मे, ऐसा दो वर्षों मे एक बार ही किया जा सकता है।

(७) भर्ती (Recruitment)—प्रारम्भ मे केन्द्र की रचना अनुच्छेद ५ मे उल्लिखित पद-क्रमो मे से किसी मे भी भर्ती करके की जायेगी। यह भर्ती उन व्यक्तियो मे से चयन करके की जायेगी—

(क) जिन्होंने मान्यता प्राप्त किसी विश्वविद्यालय की डिग्री अथवा उसके समकक्ष अन्य कोई उपाधि प्राप्त की हो ,

(ख) जिनकी आयु २७ तथा ४५ वर्षों के बीच मे हो ,

(ग) जिनको पाच वर्ष का औद्योगिक अथवा प्रबन्ध-सम्बन्धी अनुभव हो तो अधिक अच्छा है।

टिप्पणी—(१) अपवादभूत परिस्थितियो मे २७ वर्ष से कम आयु के प्रत्यागियो (Candidates) की भर्ती की जा सकती है। ऐसे प्रत्यागियो की, नियुक्ति होने पर न० ३५०-२५-५००-३०-६०० के क्रम मे वेतन मिलता है।

टिप्पणी—(२) ४५ वर्ष से ऊपर की आयु के व्यक्ति, यदि विविष्ट रूप मे उपयुक्त हो तो, केन्द्र मे नियुक्त होने के वजाए दीर्घकालीन ठेके पर रखे जा सकते हैं।

भर्ती के क्षेत्र मे निम्नलिखित सम्मिलित होंगे —

(क) अखिल भारतीय तथा प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओ के पदाधिकारी (मेन्बे तथा प्रतिरक्षा सेवाओ सहित)।

(ख) इसी पदस्थिति तथा अनुभव के राज्य सरकारो के अधिकारी।

(ग) वर्तमान सरकारी उद्यमो के अनुभवी अधिकारी।

(घ) खुले बाजार से लिये जाने वाले प्रत्यागी।

(८) भर्ती की रीति (Method of recruitment)—केन्द्र के लिए भर्ती एक 'विशिष्ट भर्ती मण्डल' (Special Recruitment Board) की सिफारिश पर की जायेगी। इस मण्डल की रचना निम्न प्रकार होगी —

- |                                                                |         |
|----------------------------------------------------------------|---------|
| (१) अध्यक्ष अथवा एक सदस्य                                      | } मध्यम |
| मेवा आयोग का सदस्य।                                            |         |
| (२) एक गैर-सरकारी व्यक्ति।                                     |         |
| (३ व ४) राज्य उद्यमो के प्रबन्ध निर्देशक तथा नामान्य प्रबन्धक। |         |

(५ व ६) भाग लेने वाले मन्त्रालयों के प्रतिनिधि, उन मन्त्रालयों को छोड़कर जिनका प्रतिनिधित्व ३ व ४ में प्रबन्ध निर्देशकों (Managing Directors) तथा सामान्य प्रबन्धकों (General Managers) द्वारा किया गया हो।

सरकार द्वारा नियुक्तियाँ करने से पूर्व मण्डल की मिफारिशें समालोचना अथवा टीका-टिप्पणी के लिए सघीय लोक सेवा आयोग (U P S C) के समक्ष रानी जायेंगी।

यह आवश्यक नहीं है कि भर्ती को अनिवार्य रूप से उन प्रत्याशियों तक ही सीमित कर दिया जाये जोकि विज्ञापनों के प्रत्युत्तर में केन्द्र (Pool) में आने के लिए प्रार्थना-पत्र दें। भर्ती मण्डल (Recruitment Board) उन व्यक्तियों के नामों पर भी विचार कर सकता है जिन्होंने प्रार्थना-पत्र न दिया हो परन्तु उनके नामों के सुभाव मन्त्रालयों द्वारा मण्डल के समक्ष रखे गये हो।

वार्षिक प्रविष्ट (Annual intake) अधिकृत सख्या की ५ प्रतिशत निर्धारित कर दी जायेगी और केन्द्र की प्रारम्भिक रचना के २ वर्ष के पश्चात् इस पर पुनर्विचार किया जायेगा। इस वार्षिक प्रविष्टि की, तथा साथ ही साथ, उन न्यूनताओं की भर्ती, जोकि केन्द्र की मूल रचना में या तो अधिकृत सख्या में वृद्धि के कारण हुई हो अथवा अन्य किसी कारण से, 'विशिष्ट भर्ती मण्डल' द्वारा ऊपर उल्लिखित रीति से ही की जायेंगी।

(६) प्रशिक्षण तथा परीक्षा (Training and Probation)—केन्द्र (Pool) में नियुक्ति के लिए चुने गये व्यक्ति दो वर्षों की अवधि के लिए परीक्षा पर रहेंगे। यदि उनका सम्बन्ध अखिल भारतीय सेवाओं से है तो इस अवधि के पश्चात् केन्द्र के लिए स्थायी रूप से उनके नामों का अनुमोदन किया जा सकता है। यदि उनका सम्बन्ध केन्द्रीय अथवा राज्य सेवाओं से है तो या तो स्थायी रूप से उनके नामों का अनुमोदन किया जा सकता है अथवा उन्हें स्थायी रूप से केन्द्र में रखा जा सकता है। नियन्त्रणकारी सत्ता को यह अधिकार प्राप्त होगा कि वह प्रत्येक मामले में परीक्षा की अवधि (Period of probation) को घटा-बढ़ा सके। नियन्त्रणकारी सत्ता, जब भी आवश्यक समझेगी, सरकारी विभागों में तथा सरकारी अथवा गैर-सरकारी क्षेत्र में औद्योगिक एवं वाणिज्यिक उद्यमों में अधिकारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था करेगी।

(१०) नियुक्ति अथवा तैनाती (Posting)—नियन्त्रणकारी सत्ता (Controlling authority) अधिकारियों को प्रशिक्षण देने वाले के पश्चात् भाग लेने वाले (Participating) उन उद्यमों में उनकी तैनाती की व्यवस्था करेगी जहाँ पर कि उनकी सेवाओं का सर्वोत्तम रूप में उपयोग किया जा सकता हो। इस प्रकार तैनात हो जाने के पश्चात् अधिकारियों (Officers) उन उद्यम के नाट्वान्क नियन्त्रण में

रहेगे जिम्मे कि वे कार्य कर रहे होंगे और उसके द्वारा ही उनको वेतन आदि की अदायगी की जायेगी। भाग लेने वाले सभी उद्यम नियन्त्रणकारी सत्ता को ऐसे सभी वर्तमान अथवा भावी रिक्त-स्थानों का विवरण देंगे जिन पर कि सेवा के सदस्य उपयुक्त रीति में रखे जा सकते हैं। परन्तु उन उद्यमों के लिए यह आवश्यक नहीं होगा कि वे किसी रिक्त-स्थान (Vacancy) के लिए सेवा के किसी सदस्य को स्वीकार करें ही, और न नियन्त्रणकारी सत्ता ही इस बात के लिए बाध्य होगी कि वह प्रत्येक रिक्त-स्थान के लिए एक केन्द्र-अधिकारी (Pool Officer) की व्यवस्था करे।

केन्द्र के प्रत्येक पदाधिकारी को, चाहे वह किसी भी उद्यम में कार्य करे, यह अधिकार होगा कि वह इतना वेतन प्राप्त कर सके जोकि केन्द्र में उसके पदक्रम के वेतन से कम न हो। इस बात का भी आश्वासन रहेगा कि, केवल अपवादभूत परिस्थितियों (Exceptional circumstances) को छोड़कर, केन्द्र के पदाधिकारी को किसी भी ऐसे पद पर नहीं लगाया जायेगा जिसको कि सामान्यतः एक निम्न पदक्रम के अधिकारी द्वारा भरा जाना चाहिए था, और अपवादभूत परिस्थितियों में भी, इस आश्वासन के विरुद्ध कार्यवाही नियन्त्रणकारी सत्ता तथा उद्यम के वित्तीय मलाहकारों की सहमति से ही की जा सकती है। यदि उद्यम (Enterprise) के वेतन-ढाँचे में, जिसमें कि वह कुछ समय के लिए कार्य कर रहा है, उस पद का वेतन, जिस पर कि वह आमीन है, यदि उसके पद-क्रम के वेतन में अधिक है तो इस बात का निर्णय नियन्त्रणकारी सत्ता करेगी कि उस पदाधिकारी को उन दोनों वेतनों के अन्तर का पूर्ण अथवा कुछ भाग दिये जाने की आज्ञा दी जाए या नहीं।

(११) प्रतिनियुक्ति (Deputation)—केन्द्र के एक पदाधिकारी को अधिक अनुभव प्राप्त करने के उद्देश्य से अथवा अन्य किसी कारण से ऐसे पद पर तैनात किया जा सकता है जोकि सामान्यतः केन्द्रीय प्रशासन केन्द्र (Central Administrative Pool) के सदस्य के लिए सुरक्षित होता है। इसी प्रकार, केन्द्रीय प्रशासन केन्द्र के अधिकारियों तथा केन्द्र की सहायक सेवाओं के अधिकारियों को ऐसे पदों (Posts) पर प्रतिनियुक्त करके (On deputation) भेजा जा सकता है, जोकि सामान्यतः केन्द्र के सदस्यों के लिए सुरक्षित होते हैं।

(१२) अवकाश, पेन्शन तथा सेवा की अन्य शर्तें (Leave, pension and other Conditions of Service)—सेवा की ये शर्तें वही होंगी जोकि प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं के अधिकारियों पर समय-समय पर लागू होती हैं। जिन व्यक्तियों की भर्ती ४५ वर्ष की आयु के पश्चात् खुले बाजार से की जाती है उनकी नियुक्ति ठेके (Contract) पर की जा सकती है, और इस स्थिति में, सेवा की शर्तें एवं दशाओं में उस ठेके में उल्लिखित मात्रा के अनुसार ही सशोधन कर लिया जायेगा।

## निष्कर्ष (Conclusion)

भारत आजकल एक सकट-काल से गुजर रहा है—जिसे परिवर्तनकालीन सकट कहा जा सकता है। भारतीय सिविल-सेवा को लोकतन्त्रीय समाजवादी समाज की नई माँगों के अनुरूप बनना है। १९वीं शताब्दी की सिविल-सेवा के प्रयत्न बीसवीं शताब्दी की समस्याओं पर लागू नहीं हो सकते। आज ऐसी सिविल-सेवा की आवश्यकता है जोकि विचारशील हो, बौद्धिक क्षमता से युक्त हो और जनता की माँगों के प्रति उत्तरदायी हो, इसके साथ ही साथ, सिविल सेवा को जनता के राजनैतिक प्रतिनिधियों के नियन्त्रण के अन्तर्गत कार्य करना है। ब्रिटिश शासन के समय नौकरशाही (Bureaucracy) अफसर अपने आपको समाज में एक पृथक् वर्ग के रूप में मानते थे। नौकरशाही अफसर सदा ही स्वयं को श्रेष्ठ समझते थे और जनता को तिरस्कार की दृष्टि से देखते थे। लोकतन्त्रीय स्वतन्त्र भारत में, अब सिविल-सेवा का यह रूप केवल असामयिक ही नहीं है, अपितु खतरनाक भी है। नौकरशाही को जनता के साथ रहकर कार्य करना है। उसे जनता का सहयोग प्राप्त करना है। यदि नौकरशाही को लोकतन्त्रीय समाज की सेवा करनी है तो यह अत्यन्त आवश्यक है कि उसके दृष्टिकोण तथा कार्य के तरीके में परिवर्तन किया जाए।

जन-साधारण को भी यह बात ध्यान में रखनी है कि कोई भी प्रशासकीय मशीनरी तब तक सफल नहीं हो सकती जब तक कि सिविल सेवकों का यथेष्ट सम्मान न किया जाये। समाचार-पत्रों में ससद (Parliament) में तथा सार्वजनिक मंचों पर नौकरशाही की अनुत्तरदायित्वपूर्ण आलोचना तथा अनावश्यक निन्दा करने से सिविल सेवा का मनोबल (Morale) कम हो जायेगा तथा कार्य-क्षमता घट जायेगी, और यदि ऐसा हुआ तो देश के हितों की दृष्टि से यह बड़ा हानिकारक होगा।

भारत में शासक दल तथा सिविल-सेवा के बीच अभी ठीक-ठीक सम्बन्धों का विकास होना है। ऐसी अनेक शिकायतें की जाती हैं कि स्थानीय कांग्रेसी एम. एल. ए. तथा ससद सदस्य (M. Ps) प्रशासन में आये-दिन अनावश्यक हस्तक्षेप करते हैं। यह आरोप लगाया जाता है कि वे सिविल-सेवकों से अनुचित पक्षपात कराना चाहते हैं और यदि सिविल-सेवक उनका कहा नहीं मानते हैं तो एम० एल० ए० तथा ससद-सदस्य अपने “बड़े भाइयों” (Big Brothers) अर्थात् मन्त्रियों तक पहुँच करते हैं और उसका परिणाम यह होता है कि सिविल-सेवकों का स्थानान्तरण (Transfer) कर दिया जाता है अथवा उन्हें परेशान किया जाता है। यदि ये सब आरोप ठीक हैं तो निश्चय ही भारतीय लोकतन्त्र का भविष्य अन्धकारमय है।

भाग ३

वित्तीय प्रशासन

(FINANCIAL ADMINISTRATION)

## वित्तीय प्रशासन की समस्या (The Problem of Financial Administration)

### वित्त का महत्व (Importance of Finance)

कोई भी सरकार धन के बिना किसी भी कार्य को सम्पन्न नहीं कर सकती। वित्त सरकार के जीवन-रक्त (Life-blood) के सदृश होता है। वास्तव में बात यह है कि वित्त तथा प्रशासन को पृथक् नहीं किया जा सकता। बिना वित्त के कोई भी सरकार कार्य नहीं कर सकती, ठीक उसी प्रकार जैसे कि बिना पेट्रोल के मोटरकार नहीं चल सकती। वित्त प्रशासकीय मशीनरी का ईंधन है। बिना धन व्यय किये सरकार की कोई भी क्रिया सम्पन्न नहीं की जा सकती, उन अधिकारियों अथवा कर्मचारियों को जोकि कार्य करते हैं, वेतन अथवा मजदूरी तो देनी ही पड़ती है। प्रशासकीय क्रिया की सीमा का निर्धारण उपलब्ध वित्तीय साधनों के द्वारा ही किया जाता है। जितना अधिक वित्त उपलब्ध होता है, उतनी ही अधिक प्रशासकीय क्रियाएँ सम्पन्न की जाती हैं। वित्त प्रशासन में इतने मार्बलौकिक रूप में व्याप्त हो गया है जिस प्रकार कि वातावरण (Atmosphere) में आक्सीजन वायु। जब सरकार अपनी योजना के उद्देश्यों एवं लक्ष्यों को निर्धारण करती है, उस समय उसके लिये इस योजना की लागत तथा आय के स्रोतों का ज्ञान प्राप्त करना आवश्यक होता है।

एक संगठित राज्य की तुलना उस बड़े कारखाने से की जा सकती है जिसमें विभिन्न प्रकार की मशीनें अनेक प्रक्रियाओं (Processes) में कार्यरत रहती हैं। प्रत्येक कारखाने का अपना एक इंजिन-घर होता है जिसमें कि प्रधान चालक, वाष्प अथवा विजली का इंजिन रखा होता है जो अन्य सब मशीनों को शक्ति प्रदान करता है। इसी प्रकार राज्य (State) में भी एक इंजिन-घर (Engine-house) होता है। यह इंजिन-घर वित्त-विभाग (Finance Department) या राजकोष (Treasury) होता है, और उसमें मुख्य चालक, वित्तीय इंजिन रखा होता है जो सरकार के सब प्रशासकीय यन्त्रों को चालू रखता है, और जिस प्रकार वाष्प-इंजिन क्रोयले को शक्ति (Power) में बदल देता है उसी प्रकार यह वित्तीय इंजिन राजस्व (Revenue) को लोक सेवाओं में परिवर्तित कर देता है। सरकार की क्रियाओं में चूंकि दिन-प्रतिदिन वृद्धि हो रही है और सरकार उन क्रियाओं पर भारी धनराशियाँ व्यय करती है, अतः

वर्तमान समय में सरकार की अकुशल तथा अपव्ययी वित्तीय कार्यवाहियों को सहन नहीं किया जा सकता। अतः वित्तीय प्रशासन कुशल तथा प्रवीण होना चाहिए और इसे इस प्रकार कार्य करना चाहिये कि जिससे धन का जरा भी अपव्यय न हो।

## वित्तीय प्रशासन (Financial Administration)

‘वित्तीय प्रशासन’ शब्द का उपयोग व्यापक अर्थ में किया जाता है। इसमें वे सब प्रक्रियाएँ सम्मिलित की जाती हैं जोकि निम्न कार्यों को सम्पन्न करने में उत्पन्न होती हैं — “सरकारी धन के संग्रह, बजट-निर्माण, विनियोजन तथा व्यय करने में, आय तथा व्यय, और प्राप्तियों एवं सवितरणों का लेखा-परीक्षण (Audit) करने में, परिसम्पत्तियों (Assets) तथा देयताओं (Liabilities) और सरकार के वित्तीय सौदों का हिसाब-किताब रखने में, और आमदनियों व खर्चों, प्राप्तियों व सवितरणों तथा निधियों (Funds) व विनियोजनों (Appropriations) की दशा के सम्बन्ध में प्रतिवेदन-लेखन (Reporting) में।”<sup>1</sup>

वित्तीय प्रशासन जनता के आर्थिक एवं सामाजिक कल्याण की आधारशिला को स्पर्श (Touch) करता है। सरकार की सभी क्रियाओं का नियन्त्रण इसी से सम्बद्ध होता है।

वित्त के बिना सरकार अपने उद्देश्य में पूर्णतः सफल नहीं हो सकती। प्रशासन के लिए वित्त की इतनी अधिक महत्ता होने के कारण, वित्त के प्रशासन का अध्ययन भी अत्यन्त महत्वपूर्ण हो गया है। जो सरकार वित्तीय प्रशासन की एक मन्तोषजनक व्यवस्था का निर्माण कर लेती है वह अपने कार्यों का प्रबन्ध कुशलता के साथ करने की दिशा में काफी आगे बढ़ जाता है। इस प्रकार, “वित्तीय प्रशासन, जोकि ऐसी व्यवस्था तथा रीतियों का निर्माण करता है जिनके द्वारा लोक सेवाओं के संचालन के लिए धन प्राप्त किया जाता है, व्यय किया जाता है और उसका लेखा रखा जाता है, आधुनिक सरकार का हृदय माना जाता है।”<sup>2</sup>

वित्तीय प्रशासन एक सुसंचालक एवं गतिशील प्रक्रिया (Process) है जोकि निम्नलिखित सक्रियाओं (Operations) की एक सतत शृंखला का निर्माण करता है —

(१) आय तथा व्यय की आवश्यकताओं के अनुमान लगाना — अर्थात् “बजट का बनाना।” (Preparation of the budget)।

(२) इन अनुमानों के लिए व्यवस्थापिका (Legislature) की अनुमति प्राप्त

1 First chapter of a report made by *Griffenhagen* and Associates in Dec, 1929 to the Missouri State Survey Commission, quoted by *Nigro* p 313

2 Hoover Commission on organisation of the Executive Branch of the Government (task force report), Fiscal, Budgeting and Accounting Activities, Washington Dec 1949

करना— अर्थात् “बजट की विधायी अनुमति” (Legislative approval of the budget) ।

(३) आय तथा व्यय की क्रियाओं को कार्यान्वित करना— अर्थात् “बजट को कार्यान्वित करना ।” (Execution of the budget) ।

(४) वित्तीय व्यवस्थाओं का राजकोषीय प्रबन्ध (Treasury management of the finances) ।

(५) इन सक्रियाओं की विधायी उत्तरदायिता (Legislative accountability) अर्थात् समुचित रूप से हिसाब-किताब रखना और उस हिसाब-किताब का परीक्षण कराना ।<sup>1</sup>

वित्तीय प्रशासन में ऊपर बताई गई प्रक्रियाएँ सम्मिलित हैं । ये वित्तीय क्रियाएँ निम्नलिखित अभिकरणों (Agencies) द्वारा सम्पन्न की जाती हैं—

(१) व्यवस्थापिका सभा अथवा विधानमण्डल (The Legislature),

(२) सरकार की कार्यपालिका शाखा,

(३) राजकोष अथवा वित्त विभाग,

(४) लेखा-परीक्षण विभाग (Audit Department) ।

वित्तीय-प्रशासन का संचालन तथा नियन्त्रण इन्हीं अभिकरणों के द्वारा किया जाता है । अब हम इस बात को विवेचना करेंगे कि वित्तीय प्रशासन के सम्बन्ध में ये अभिकरण क्या-क्या कार्य सम्पन्न करते हैं ?

## वित्तीय प्रशासन के अभिकरण

### (The Agencies of Financial Administration)

#### (१) व्यवस्थापिका सभा (The Legislature)

“लोकतन्त्रीय रीति से निर्माण की गई व्यवस्थापिका राजवित्त (Public finance) पर सबसे अधिक महत्वपूर्ण नियन्त्रण लगाती है । सरकार के वित्तीय मामलों के शासन-प्रबन्ध में एक प्रमुख तथ्य यह है कि व्यवस्थापिका शाखा एक ऐसे भंडार के सदृश होती है जिसमें सरकारी धन के प्राप्त करने तथा व्यय करने से सम्बन्धित सम्पूर्ण सत्ता (Authority) केन्द्रित रहती है । यह एक ऐसा निकाय (Body) होता है जोकि इस बात का निश्चय करता है कि कितना धन प्राप्त किया जायेगा और सामान्य शर्तों के अन्तर्गत, कितना व्यय किया जायेगा । प्रधान होने के नाते, यह व्यवस्थापिका का कर्तव्य होता है कि वह यह देखे कि उसके एजेंट अपने कार्य मन्तोपजनक रीति से सम्पन्न करते हैं या नहीं ।”<sup>2</sup> धन प्राप्त करने की तथा धन को व्यय करने की स्वीकृति देने वाली सत्ता के रूप में, व्यवस्थापिका को यह शक्ति

<sup>1</sup> Pfiffner and Presthus *Public Administration*, 1935, pp 262—3, Dimock, *Public Administration*, New York, 1954, p 185, L D White, *Introduction to the study of Public Administration*, New York, 1948 p 247

<sup>2</sup> W F Willoughby, *Principles of Public Administration*, Washington, 1927, p 621

वर्तमान समय में सरकार की अकुशल तथा अपव्ययी वित्तीय कार्यवाहियों को सहन नहीं किया जा सकता। अतः वित्तीय प्रशासन कुशल तथा प्रवीण होना चाहिए और इसे इस प्रकार कार्य करना चाहिये कि जिससे धन का जरा भी अपव्यय न हो।

## वित्तीय प्रशासन (Financial Administration)

‘वित्तीय प्रशासन’ शब्द का उपयोग व्यापक अर्थ में किया जाता है। इसमें वे सब प्रक्रियाएँ सम्मिलित की जाती हैं जोकि निम्न कार्यों को सम्पन्न करने में उत्पन्न होती हैं “सरकारी धन के संग्रह, बजट-निर्माण, विनियोजन तथा व्यय करने में, आय तथा व्यय, और प्राप्तियों एवं सवितरणों का लेखा-परीक्षण (Audit) करने में, परिसम्पत्तियों (Assets) तथा देयताओं (Liabilities) और सरकार के वित्तीय सौदों का हिसाब-किताब रखने में, और आमदनियों व खर्चों, प्राप्तियों व सवितरणों तथा निधियों (Funds) व विनियोजनों (Appropriations) की दशा के सम्बन्ध में प्रतिवेदन-लेखन (Reporting) में।”<sup>1</sup>

वित्तीय प्रशासन जनता के आर्थिक एवं सामाजिक कल्याण की आधारशिला को स्पर्श (Touch) करता है। सरकार की सभी क्रियाओं का नियन्त्रण इसी से सम्बद्ध होता है।

वित्त के बिना सरकार अपने उद्देश्य में पूर्णतः सफल नहीं हो सकती। प्रशासन के लिए वित्त की इतनी अधिक महत्ता होने के कारण, वित्त के प्रशासन का अध्ययन भी अत्यन्त महत्वपूर्ण हो गया है। जो सरकार वित्तीय प्रशासन की एक मन्तोषजनक व्यवस्था का निर्माण कर लेती है वह अपने कार्यों का प्रबन्ध कुशलता के साथ करने की दिशा में काफी आगे बढ़ जाता है। इस प्रकार, “वित्तीय प्रशासन, जोकि ऐसी व्यवस्था तथा रीतियों का निर्माण करता है जिनके द्वारा लोक सेवाओं के संचालन के लिए धन प्राप्त किया जाता है, व्यय किया जाता है और उसका लेखा रखा जाता है, आधुनिक सरकार का हृदय माना जाता है।”<sup>2</sup>

वित्तीय प्रशासन एक सुसंचालक एवं गतिशील प्रक्रिया (Process) है जोकि निम्नलिखित सक्रियाओं (Operations) की एक सतत शृंखला का निर्माण करता है —

(१) आय तथा व्यय की आवश्यकताओं के अनुमान लगाना — अर्थात् “बजट का बनाना।” (Preparation of the budget)।

(२) इन अनुमानों के लिए व्यवस्थापिका (Legislature) की अनुमति प्राप्त

1 First chapter of a report made by *Griffenhagen and Associates* in Dec. 1929 to the Missouri State Survey Commission, quoted by *Nigro* p 313

2 Hoover Commission on organisation of the Executive Branch of the Government (task force report), Fiscal, Budgeting and Accounting Activities, Washington Dec 1949

करना— अर्थात् “बजट की विधायी अनुमति” (Legislative approval of the budget) ।

(३) आय तथा व्यय की क्रियाओं को कार्यान्वित करना— अर्थात् “बजट को कार्यान्वित करना ।” (Execution of the budget) ।

(४) वित्तीय व्यवस्थाओं का राजकोषीय प्रबन्ध (Treasury management of the finances) ।

(५) इन सक्रियाओं की विधायी उत्तरदायिता (Legislative accountability) अर्थात् समुचित रूप से हिसाब-किताब रखना और उस हिसाब-किताब का परीक्षण कराना ।<sup>1</sup>

वित्तीय प्रशासन में ऊपर बताई गई प्रक्रियाएँ सम्मिलित हैं । ये वित्तीय क्रियाएँ निम्नलिखित अभिकरणों (Agencies) द्वारा सम्पन्न की जाती हैं—

(१) व्यवस्थापिका सभा अथवा विधानमण्डल (The Legislature),

(२) सरकार की कार्यपालिका शाखा,

(३) राजकोष अथवा वित्त विभाग,

(४) लेखा-परीक्षण विभाग (Audit Department) ।

वित्तीय-प्रशासन का संचालन तथा नियन्त्रण इन्हीं अभिकरणों के द्वारा किया जाता है । अब हम इस बात की विवेचना करेंगे कि वित्तीय प्रशासन के सम्बन्ध में ये अभिकरण क्या-क्या कार्य सम्पन्न करते हैं ?

## वित्तीय प्रशासन के अभिकरण

### (The Agencies of Financial Administration)

#### (१) व्यवस्थापिका सभा (The Legislature)

“लोकतन्त्रीय रीति से निर्माण की गई व्यवस्थापिका राजवित्त (Public finance) पर सबसे अधिक महत्वपूर्ण नियन्त्रण लगाती है । सरकार के वित्तीय मामलों के शासन-प्रबन्ध में एक प्रमुख तथ्य यह है कि व्यवस्थापिका शाखा एक तेज-भट्टार के सहश होती है जिसमें सरकारी धन के प्राप्त करने तथा व्यय करने में सम्बन्धित सम्पूर्ण सत्ता (Authority) केन्द्रित रहती है । यह एक ऐसा निकाय (Body), होता है जोकि इस बात का निश्चय करता है कि कितना धन प्राप्त किया जाय और सामान्य शर्तों के अन्तर्गत, कितना व्यय किया जायेगा । प्रधान होने के अतिरिक्त यह व्यवस्थापिका का कर्तव्य होता है कि वह यह देखे कि उसके एजेंट अर्थात् अन्तः-सन्तोषजनक रीति से सम्पन्न करते हैं या नहीं ।”<sup>2</sup> धन प्राप्त करने की तथा धन व्यय करने की स्वीकृति देने वाली सत्ता के रूप में, व्यवस्थापिका को यह अधिकार

<sup>1</sup> Piffner and Presthus *Public Administration*, 1935, pp 262-3, *Public Administration*, New York, 1954, p 185, L D White, *Introduction to the study of Public Administration*, New York, 1948 p 247

<sup>2</sup> W F Willoughby, *Principles of Public Administration*, 1927, p 621

प्राप्त होती है कि वह किसी भी कर (Tax) को लगा सके, समाप्त कर सके, बढ़ा सके अथवा घटा सके। इसे घन व्यय करने की अनुमति देने की अन्तिम सत्ता प्राप्त होती है। व्यवस्थापिका सभा अथवा विधान-मण्डल की अनुमति के बिना लोकतन्त्रीय सरकार किसी भी कर को न लगा सकती है अथवा न उसका संग्रह कर सकती है और न धन को व्यय ही कर सकती है।

भारत में, हमने ब्रिटिश पद्धति के ससदीय लोकतन्त्र (British System of Parliamentary Democracy) को अपनाया है। अतः वे सामान्य सिद्धान्त जो कि ब्रिटिश संसद की वित्तीय कार्यवाहियों का संचालन करते हैं, भारत पर भी लागू होते हैं। Sir Erskine May ने उन सिद्धान्तों का निम्न शब्दों में वर्णन किया है “सम्राट को, जो कि अपने उत्तरदायी मन्त्रियों के परामर्श से कार्य करता है और कार्यपालक प्रधान होता है, देश की सम्पूर्ण आय तथा लोक-सेवा के लिए किये जाने वाले सब भुगतानों के प्रबन्ध का उत्तरदायित्व सौंप दिया जाता है। अतः सम्राट सर्वप्रथम लोकसभा (House of Commons) को सरकार की आर्थिक आवश्यकताओं से परिचित कराता है और लोक सभा ऐसे अनुदानों तथा सहायताओं की स्वीकृति देती है जो उनकी मांगों की पूर्ति के लिए आवश्यक होते हैं, तथा करो के द्वारा और सरकारी आय के अन्य स्रोतों के विनियोजन द्वारा स्वीकृत किये हुए अनुदानों के लिए धन-प्राप्ति के उपायों की व्यवस्था करती है। इस प्रकार, सम्राट धन की मांग करता है, लोक-सभा उसकी स्वीकृति देती है और लाड सभा (House of Lords) उस स्वीकृति पर अपनी सहमति देती है। परन्तु लोक-सभा उस समय तक धन की स्वीकृति नहीं देती जब तक कि सम्राट द्वारा उसकी मांग न की जाये, और उस समय तक कर नहीं लगा सकती अथवा उसमें वृद्धि नहीं कर सकती जब तक कि अपने सवैधानिक परामर्शदाताओं के माध्यम से सम्राट द्वारा यह न घोषित कर दिया जाये कि लोक-सेवा (Public service) के लिए ऐसा कराधान (Taxation) आवश्यक है।”<sup>1</sup>

इसी प्रकार भारत में कार्यपालिका (Executive) वजट उपस्थित करके व्यवस्थापिका (Legislature) से धन की मांग करती है और व्यवस्थापिका अथवा संसद उसको स्वीकार करती है। व्यवस्थापिका कार्यपालिका के नेतृत्व में कार्य करती है। अनुदानों (Grants) की सभी मांगें और कराधान के सभी प्रस्ताव कार्यपालिका की ओर से रखे जाते हैं और व्यवस्थापिका इन प्रस्तावों एवं मांगों पर अपनी स्वीकृति प्रदान करती है।

## (२) कार्यपालिका (The Executive)

वित्तीय प्रशासन तथा नियन्त्रण में सम्बन्धित दूमरा अभिकरण कार्यपालिका है। वित्त ने सम्बन्धित नीति के मामलों का नियन्त्रण सम्पूर्ण रूप से कार्यपालिका

में ही निहित होता है। कार्यपालिका अथवा सरकार ही व्यय की नीति (Policy of expenditure) का निर्धारण करती है। सरकारी अधिकारियों के वेतन, पेन्शन तथा भविष्य निधि (Provident Fund) आदि से सम्बन्धित सभी प्रश्नों का निश्चय सरकार द्वारा ही किया जाता है। कार्यपालिका वित्त से सम्बन्ध रखने वाले नीति-निर्माण के कार्यों को सम्पन्न करती है।

### (३) राजकोष अथवा वित्त विभाग (The Treasury or Finance Department)

राजकोष अथवा वित्त विभाग सदा ही देश के सम्पूर्ण वित्तीय प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है। यह विभाग देश की वित्तीय व्यवस्थाओं से सम्बन्धित अनेक प्रकार के कार्य सम्पन्न करता है। यह धन के व्यय पर नियन्त्रण लगाता है। यह सरकार के विभिन्न धन व्यय करने वाले विभागों पर नियन्त्रण रखता है और उनमें परस्पर समन्वय स्थापित करता है। करो के संग्रह के लिये भी यह विभाग ही उत्तरदायी होता है। इस विभाग का यह कर्तव्य है कि यह आय तथा व्यय के अनुमानों अर्थात् सरकार के वार्षिक बजट को तैयार करे। इसका मुख्य कार्य देश के वित्तीय कार्यों का समुचित प्रबन्ध करना है। यह सरकार के व्यय का महत्वपूर्ण नियन्त्रण तथा पर्यवेक्षण करता है। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि प्रशासन के सभी विभागों में सर्वप्रथम तथा सर्वप्रमुख विभाग 'वित्त विभाग' ही है जिसे कि इंगलैण्ड में 'राजकोष' कहा जाता है।

### (४) लेखा-परीक्षण (Audit) :

लेखा-परीक्षण विभाग (Audit Department) वित्तीय नियन्त्रण का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण अभिकरण है। सरकारी व्यय को एक स्वतन्त्र लेखा-परीक्षण के अधीन करके एक सत्यनिष्ठ तथा सुदृढ वित्त-व्यवस्था के विषय में आश्वासन हुआ जा सकता है। 'सभी वित्तीय सौदों की सत्यता, वैधता एवं कुशलता की जाच करने तथा उसके सम्बन्ध में प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के कार्य को ही लेखा-परीक्षण कहा जाता है।' सरकारी द्रव्य का लेखा-परीक्षण, व्यवस्थापिका के उत्तरदायित्व पर, एक स्वतन्त्र पदाधिकारी द्वारा किया जाता है। जब व्यवस्थापिका धन के व्यय की स्वीकृति देती है तो उसको यह भी देखना चाहिए कि वह धन मितव्ययता व ईमानदारी के साथ और वैधानिक रूप में व्यय किया जा रहा है या नहीं। ससद (Parliament) को यह देखना होता है कि सरकारी अधिकारी अपने निजी लाभ के लिये कहीं धन का दुरुपयोग या गबन तो नहीं कर रहे हैं। ससद अपने ही एक पदाधिकारी के द्वारा सरकारी धन का लेखा-परीक्षण कराती है जिसे भारत में नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor-General) कहा जाता है।

### (५) ससदीय समितियाँ (Parliamentary Committees)

अन्त में, व्यवस्थापिका अथवा ससद की दो समितियाँ, जिन्हें कि सामान्यतया

अनुमान समिति (Estimates committee) तथा सार्वजनिक लेखा समिति (Public accounts committee) कहा जाता है, व्यवस्थापिका के उत्तरदायित्व पर वित्तीय नियन्त्रण लागू करती हैं। अनुमान समिति सरकार के विभिन्न विभागों के व्यय में मितव्ययता (Economy) लाने के सुझाव देती है और सार्वजनिक लेखा समिति नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के लेखा-परीक्षण के प्रतिवेदन को दृष्टिगत रखते हुये विनियोजन लेखों (Appropriation accounts) की जाच करती है और उनमें पाई जाने वाली वित्तीय अनियमितताओं की ओर सरकार का ध्यान आकर्षित करती है तथा भविष्य में उनकी रोकथाम करने के सुझाव देती है।

ऊपर उल्लेख किये गये अभिकरण सरकार के अन्तर्गत वित्तीय नियन्त्रण तथा प्रशासन का कार्य करते हैं। इस वित्तीय नियन्त्रण का उद्देश्य व्यय में ईमानदारी तथा मितव्ययता लाना है। सरकारी धन कर-दाताओं (Tax-payers) द्वारा दिया जाता है। इन अभिकरणों को यह देखना होता है कि कर-दाता के धन का ठीक प्रकार तथा समुचित रीति से उपयोग किया जा रहा है या नहीं। सरकारी धन तो एक धरोहर अथवा न्याय (Trust) के सहश होता है अतः वित्तीय प्रशासन को यह देखना चाहिए कि उस धरोहर को नष्ट न किया जाय। वित्तीय प्रशासन को यह भी देखना चाहिए कि जिस कार्य के लिए एक पैनी (Penny) पर्याप्त हो, उस पर एक पौंड न खर्च किया जाय, और यह कि वह पैनी भी किसी व्यक्ति के वैयक्तिक लाभ के लिए नहीं, अपितु सम्पूर्ण समाज के लाभ के लिए खर्च की जाय। इस प्रकार कुशल वित्तीय प्रशासन प्रत्येक देश के लिए आवश्यक होता है।<sup>1</sup>

## समस्या का सारांश

### (Summary of the Problem)

व्यवस्थापिका को विधि (Law) के द्वारा सरकारी आय के स्रोतों का निर्धारण करना होता है। कार्य-पालिका को उस आय के संग्रह के लिए कार्य-विधि (Procedure) का निर्माण तथा मशीनरी की व्यवस्था करनी होती है। इन ग्रामदणियों के समुचित अभिलेख (Records) अथवा लेखे (Accounts) रखने होते हैं जिससे कि एक स्वतन्त्र अधिकारी द्वारा इन लेखों का परीक्षण किया जा सके। स्वतन्त्र अधिकारी को अपने लेखा-परीक्षण का प्रतिवेदन व्यवस्थापिका के सम्मुख प्रस्तुत करना होता है।

वित्त के प्रशासन में, व्यवस्थापिका केन्द्रीय भाग अदा करती है। वित्तीय प्रशासन के अन्य सभी अभिकरण व्यवस्थापिका के उत्तरदायित्व पर ही कार्य करते

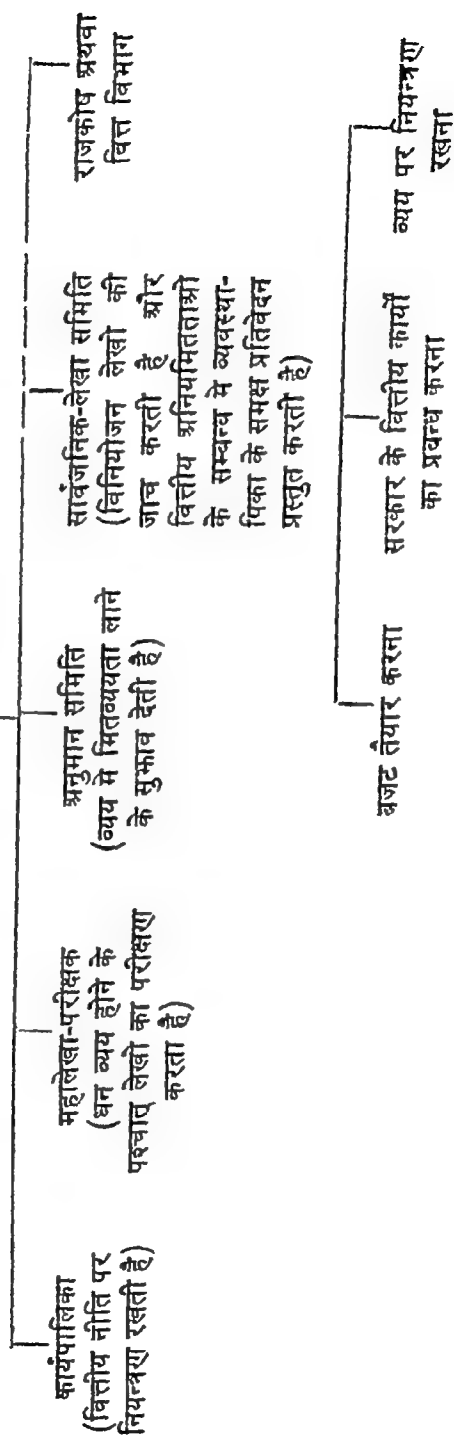
1 "Thus whether or not an executive is figure-minded, he can hardly ignore the pervasive character of financial administration in general administration for it arises at every stage of the process, permeates every aspect of it, and is essential to the performance of every duty"

हैं और अपने कार्यों के लिए व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं। देश के वित्त तथा वित्तीय प्रशासन पर व्यवस्थापिका का नियन्त्रण प्रत्यक्ष तथा व्यापक होता है। देश के सुदृढ वित्तीय प्रशासन का उत्तरदायित्व व्यवस्थापिका पर ही रहता है। व्यवस्थापिका ही उन शर्तों का निर्धारण करती है जिनके अनुसार धन व्यय किया जा सकता है और यही अन्तिम रूप में इस बात की जाच करती है कि कार्यपालिका ने उन शर्तों को पूरा किया या नहीं।

---

## व्यवस्थापिका (Legislature)

(धन प्राप्त करने वाली तथा व्यय की स्वीकृति देने वाली सत्ता)



## आय-व्ययक अथवा बजट (The Budget)

“बजट” शब्द फ्रांसीसी भाषा के शब्द “बूजट” (Bougette) से लिया गया है जिसका अर्थ है चमड़े का बैग या थैला। आधुनिक अर्थ में इस शब्द का प्रयोग सब से पहले इंग्लैंड में सन् १७३३ ई० में किया गया जब कि वित्त-मन्त्री ने अपनी वित्तीय योजना को लोक सभा के सम्मुख प्रस्तुत किया तो पहली बार व्यय के रूप में यह कहा गया कि वित्त-मन्त्री ने अपना “बजट खोला।” तभी से सरकार की वार्षिक आय तथा व्यय के वित्तीय विवरण (Financial statement) के लिए इस शब्द का प्रयोग होने लगा।

### बजट की परिभाषा (Definition of Budget)

कुछ लेखकों ने बजट की परिभाषा अनुमानित आमदनियों तथा खर्चों के केवल एक विवरण के रूप में की है। अन्य लेखकों ने बजट शब्द को राजस्व तथा विनियोजन अधिनियमों (Revenue and Appropriation Acts) का पर्यायवाची कहा है। Leroy Beaulieu ने लिखा है कि “बजट एक निश्चित अवधि के अन्तर्गत होने वाली अनुमानित प्राप्तियों तथा खर्चों का एक विवरण है, यह एक तुलनात्मक तालिका है जिसमें उगाही जाने वाली आमदनियों तथा किये जाने वाले खर्चों की धनराशियाँ दी हुई होती हैं, इसके भी अतिरिक्त, यह आय का संग्रह करने तथा खर्च करने के लिए उपयुक्त प्राधिकारियों द्वारा दिया गया एक आदेश अथवा अधिकार है।” Rene Stourm ने बजट की परिभाषा इस प्रकार की है कि “यह एक लेख-पत्र है जिसमें सरकारी आय तथा व्यय की एक प्रारम्भिक अनुमोदित योजना दी हुई होती है।” जब कि G Jeze ने बजट का वर्णन इस प्रकार किया है कि “यह सम्पूर्ण सरकारी प्राप्तियों (Receipts) तथा खर्चों का एक पूर्वानुमान (Forecast) तथा अनुमान (Estimate) है, और कुछ प्राप्तियों का संग्रह करने तथा कुछ खर्चों को करने का एक आदेश है।”<sup>1</sup>

उपरोक्त परिभाषायें कम से कम दो प्रकार से दोष-पूर्ण हैं। सर्वप्रथम, इनमें यह नहीं कहा गया है कि बजट में विगत सक्रियाओं (Operations), वर्तमान

दस्तावेजों तथा साथ ही साथ, भविष्य के प्रस्तावों से सम्बन्धित तथ्यों का उल्लेख होना चाहिए। दूसरे, इन परिभाषाओं में बजट तथा 'राजस्व व विनियोजन अधिनियमों' के बीच कोई भेद नहीं किया गया है। इन दोनों में भेद किया ही जाना चाहिए। बजट तो प्रशासन के कार्य का प्रतिनिधित्व करता है और राजस्व व विनियोजन अधिनियम व्यवस्थापिका अथवा विधान मण्डल के कार्यों का प्रतिनिधित्व करते हैं।

बजट में एकीकृत तथा व्यापक रूप में, उन सभी तथ्यों का समावेश किया जाना चाहिए जो कि सरकार के विगत तथा भावी व्यय और राजकोष (Treasury) की आय तथा वित्तीय स्थिति से सम्बन्ध रखते हों। डब्लू० एफ० विलौबी के अनुसार, "बजट सरकार की आमदनियों तथा खर्चों का केवल अनुमान मात्र ही नहीं है, बल्कि इससे कुछ अधिक है। यह (बजट) एक ही साथ रिपोर्ट, अनुमान तथा प्रस्ताव है अथवा उसे ऐसा होना चाहिए। यह एक ऐसा लेखपत्र (Document) है, अथवा होना चाहिए जिसके द्वारा मुख्य कार्यपालिका धन प्राप्त करने वाली तथा व्यय की स्वीकृति देने वाली सत्ता के समक्ष इस बात का प्रतिवेदन करती है कि उसने और उसके अधीनस्थ कर्मचारियों ने गत वर्ष प्रशासन का संचालन किस प्रकार किया; लोक-कोषागार की वर्तमान स्थिति क्या है, और इन सूचनाओं के आधार पर वह आगामी वर्ष के लिए अपने कार्यक्रम की घोषणा करती है और यह बतलाती है कि उस कार्यक्रम के निष्पादन के लिए धन की व्यवस्था किस प्रकार की जायेगी।"<sup>1</sup>

बजट क्या है? एक प्राधिकारी के अनुसार, "बजट-निर्माण साधारणतया उस प्रक्रिया की ओर संकेत करता है जिसके द्वारा कि एक सरकारी अभिकरण की वित्तीय नीति का निर्माण किया जाता है, विधानीकरण (Enactment) किया जाता है और उसको कार्यान्वित किया जाता है।"<sup>2</sup> इस प्रकार, बजट-वित्तीय कार्यों की एक योजना है। एक अन्य विद्वान ने बजट पद्धति का वर्णन इस प्रकार किया है कि "बजट पद्धति एक ऐसी व्यवस्थित रीति है जिसके द्वारा भूत (Past) तथा वर्तमान से सूचनाएँ एकत्र की जाती हैं, उनके आधार पर भविष्य के लिए वित्तीय योजनाओं

1 "The Budget thus, is something much more than a mere estimate of revenues and expenditures. It is, or should be, at once a report, an estimate, and a proposal. It is, or should be, the document through which the chief executive comes before the fund-raising and fund-granting authority and makes full report regarding the manner in which he and his subordinates have administered affairs during the last completed year, in which he exhibits the present condition of the public treasury, and, on basis of such information, sets forth his programme of work for the year to come and the manner in which he proposes that such work should be financed." Willoughby, *op cit*, p 436

2 Report on Financial Administration in the Michigan State Government (Chicago Public Administration Service 1938) p 67 (This report was prepared by Joseph Pois)

का निर्माण किया जाता है और तदनन्तर यह प्रतिवेदन दिया जाता है कि वे योजनायें किम प्रकार क्रियान्वित की गईं।”<sup>1</sup>

## प्रस्तावित वजट का स्वरूप

(Form of the proposed Budget)

### प्रथम भाग (Part I)

(१) वजट में उन सभी विभागों तथा अभिकरणों के प्रणामन, संचालन, तथा परिपालन के लिए किये जाने वाले सभी प्रस्तावित खर्चों का समावेश किया जाना चाहिए जिनके लिए कि व्यवस्थापिका या विधान-मण्डल (Legislature) द्वारा विनियोजन (Appropriations) किये जाने हों।

(२) पूंजीगत प्रायोजनाओं (Capital projects) पर किये जाने वाले सभी खर्चों के अनुमान सम्मिलित किये जाने चाहिए।

### द्वितीय भाग (Part II).

आय के स्रोत (Sources of income)—कराधान (Taxation), उधार (Borrowing), घाटे की वित्त-व्यवस्था (Deficit financing) के द्वारा व कागजी मुद्रा जारी करके।

## वजट के आर्थिक तथा सामाजिक परिणाम (Economic and Social Implications of Budget)

आधुनिक वजट राष्ट्र के आर्थिक तथा सामाजिक जीवन में अत्यन्त महत्वपूर्ण भाग अदा करता है। प्रारम्भिक काल में, चूँकि वजट सरकार की अनुमानित प्राप्तियों एवं खर्चों का एक विवरणमात्र था, अतः इसके केवल दो उद्देश्य थे। प्रथम सरकार को यह निश्चित करना होता था कि कार्य-कुशलता के एक उपयुक्त स्तर पर अपनी आवश्यक क्रियाओं का संचालन करने के लिये उसे जो थोड़े में धन की आवश्यकता है उस धन को वह किम प्रकार कर-दाताओं की जेब से निकाले। दूसरे, विधान-मण्डल को धन के बारे में स्वीकृति देनी होती थी, अतः सरकार यह जानना चाहती थी कि धन किम प्रकार व्यय किया जाये। इस प्रकार, अव्यव नीति (Laissez-faire) के दिनों में वजट आय तथा व्यय का केवल एक वितरण मात्र था। आधुनिक राष्ट्र और विशेषकर एक कल्याणकारी राज्य का एक विशिष्ट लक्षण सरकार की क्रियाओं की मात्रा तथा विविधता में वृद्धि होना है। सरकार की क्रियाओं में तेजी में वृद्धि हो रही है और सामाजिक जीवन के लगभग सभी पहलुओं में उनका विस्तार हो रहा है। सरकार अब एक ऐसे अभिकरण के सदृश है जिसका कार्य ठोस एवं निश्चयात्मक क्रियाओं द्वारा नागरिकों के सामान्य कल्याण में वृद्धि करना है। सरकार द्वारा वजट बनाने का कार्य उन बड़ी प्रक्रियाओं में से एक है जिनके द्वारा सार्वजनिक साधनों के उपयोग की योजना बनाई जाती है और उनका नियन्त्रण किया जाता है। अतः वजट

<sup>1</sup> The Budget as an Aid to Management New York Policy Holder Service Bureau p 1.

सरकार की नीति का एक महत्वपूर्ण वक्तव्य तथा सरकार के उन कार्यक्रमों के स्पष्टीकरण का एक प्रमुख अस्त्र बन गया है जोकि राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था (National economy) के सरकारी तथा गैर-सरकारी, दोनों ही क्षेत्रों में फैले होते हैं। बजट विकास तथा उत्पादन (Production) को, आय की मात्रा तथा वितरण को और मानवीय शक्ति एवं सामग्री की उपलब्धता को प्रभावित करता है। कल्याणकारी राज्य (Welfare State) की अर्थ-व्यवस्था में बजट एक महत्वपूर्ण योग देता है। अतः प्रत्येक नागरिक इस बात का इच्छुक होता है कि वह बजट से सरकार की विभिन्न क्रियाओं एवं कार्यक्रमों की प्रकृति तथा लागत में सम्बन्धित बातें ज्ञात करे। बजट से नागरिक यह जान सकते हैं कि सरकार की, अनेक योजनाओं तथा कार्यक्रमों से उन्हें क्या-क्या लाभ प्राप्त होने जा रहे हैं और उन्हें कितना-कितना कर अदा करना पड़ेगा। बजट के द्वारा नागरिकों की विभिन्न रुचियों (Interests), उद्देश्यों, इच्छाओं तथा आवश्यकताओं का एक कार्यक्रम के रूप में एकत्रीकरण किया जाता है जिससे कि नागरिक सुरक्षा, सुख व सुविधा के साथ अपना जीवन व्यतीत कर सकें। बजट में उल्लिखित सरकार की कराधान नीति (Taxation policy) के द्वारा, यह हो सकता है कि वर्गीय विभिन्नताओं तथा असमानताओं को कम करने का प्रयत्न किया जाये। बजट में दी हुई सरकार की उत्पादन नीति का उद्देश्य निर्धनता, बेरोजगारी तथा धन के असमान वितरण को दूर करना हो सकता है। इस प्रकार, राष्ट्र के सामाजिक तथा आर्थिक जीवन पर बजट का अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है।

## बजट के महत्वपूर्ण सिद्धान्त (Important Principles of the Budget)

बजट की परिभाषा और नागरिकों के सामाजिक जीवन में उनके महत्व का विवेचन करने के पश्चात् यह आवश्यक है कि बजट के महत्वपूर्ण सिद्धान्तों का ज्ञान प्राप्त किया जाये। बजट के महत्वपूर्ण सिद्धान्त हैं प्रचार, स्पष्टता, व्यापकता, एकता, नियतकालीनता, परिशुद्धता और सत्यशीलता।<sup>1</sup>

अब हम बजट के इन महत्वपूर्ण सिद्धान्तों की क्रमशः विवेचना करते हैं—

(१) प्रचार (Publicity)—सरकार के बजट को अनेक चरणों (Stages) में से गुजरना होता है, उदाहरण के लिये, कार्यपालिका द्वारा व्यवस्थापिका के समक्ष बजट की सिफारिश, व्यवस्थापिका द्वारा उस पर विचार, तथा बजट का प्रशासन व

1 (1) *Public Administration*, Dimock, Dimock, 1954, p 195-96

(2) *Public Administration in a Democratic Society*, Graves, 1950,  
p 309

(3) *Ideas and issues in Public Administration*, Ed Waldo 1953,  
p 309-10

(4) *Public Administration*, Review Vol IV Summer 1944 Harold  
D Smith, Director of the Budget, p 181-88

क्रियान्वय । इन विभिन्न चरणों के द्वारा बजट को सार्वजनिक बना देना चाहिए । बजट पर विचार करने के लिये व्यवस्थापिका (Legislature) के गुप्त अधिवेशन नहीं होने चाहियें । बजट का प्रचार होना अत्यन्त आवश्यक है जिससे कि देश की जनता तथा समाचार-पत्र विभिन्न करो अथवा व्यय की विभिन्न योजनाओं के सम्बन्ध में अपने विचार प्रकट कर सकें ।

(२) स्पष्टता (Clarity)—बजट का ढाँचा इस प्रकार तैयार किया जाना चाहिए कि वह सरलता व सुगमता से समझ में आ जाए ।

(३) व्यापकता (Comprehensiveness)—सरकार के सम्पूर्ण राजकोषीय (Fiscal) कार्यक्रम का सारांश बजट में आ जाना चाहिये । बजट द्वारा सरकार की आमदनियों एवं खर्चों का पूर्ण चित्र प्रस्तुत किया जाना चाहिये । इसमें यह बात स्पष्ट की जानी चाहिये कि सरकार द्वारा क्या कोई नया ऋण अथवा उधार लिया जाना है । सरकार की प्राप्तियों तथा विनियोजनाओं का व्यौरेवार स्पष्टीकरण होना चाहिये । बजट ऐसा होना चाहिये जिसके द्वारा कोई भी व्यक्ति सरकार की सम्पूर्ण आर्थिक स्थिति का ज्ञान प्राप्त कर सके ।

(४) एकता (Unity)—सम्पूर्ण खर्चों की वित्तीय व्यवस्था के लिये सरकार की सभी प्राप्तियों (Receipts) का एक सामान्य निधि (Fund) में एकत्रीकरण कर लिया जाना चाहिये ।

(५) नियतकालीनता (Periodicity)—सरकार को विनियोजन तथा खर्च करने का प्राधिकार एक निश्चित अवधि के लिये ही दिया जाना चाहिये । यदि उस अवधि में धन का उपयोग न किया जाये तो या तो वह प्राधिकार समाप्त हो जाना चाहिये अथवा उसका पुनर्विनियोजन (Re-appropriation) होना चाहिए । सामान्यतः बजट अनुदान वार्षिक आधार पर दिये जाते हैं । व्यवस्थापिका को, उस अवधि कि सम्पूर्ण आवश्यकताओं को, जिसमें कि व्यय किये जाने हैं, दृष्टिगत रख कर उस अवधि से पूर्व ही बजट पारित करना चाहिये । उदाहरण के लिये, यदि वित्तीय वर्ष १ अप्रैल से आरम्भ होता है तो सुविधानुक यह होगा कि व्यवस्थापिका अथवा विधानमण्डल १ अप्रैल से पूर्व ही खर्चों की अनुमति दे दे ।

(६) परिशुद्धता (Accuracy)—किसी भी सुदृढ वित्तीय व्यवस्था के लिये बजट अनुमानों की परिशुद्धता तथा विश्वस्तता अत्यन्त आवश्यक है । वे सूचनाएँ, जिन पर कि बजट अनुमान आधारित हो, यथेष्ट रूप में ठीक, व्यौरेवार तथा मूल्यांकन करने की दृष्टि से उपयुक्त होनी चाहियें । जानबूझ कर राजस्व का कम-अनुमान लगाने अथवा तथ्यों को छिपाने की बात नहीं होनी चाहिये ।

(७) सत्यशीलता (Integrity)—इसका अर्थ है कि राजकोषीय कार्यक्रमों का क्रियान्वय ठीक उसी प्रकार होना चाहिये जिस प्रकार कि बजट में उसकी व्यवस्था की गई हो । यदि बजट को उस प्रकार क्रियान्वित नहीं किया जाता है जिस प्रकार कि उसका विधानीकरण किया गया था, और यदि योजनाओं को उस प्रकार लागू

नहीं किया जाता है जिस प्रकार कि बजट में उनकी व्यवस्था की गई थी, तो फिर बजट बनाने का कोई अर्थ ही नहीं रह जाता। अतः सत्यनिष्ठा के साथ बजट का क्रियान्वय करना एक ऐसा महत्वपूर्ण सिद्धान्त है जिसका पालन किया जाना चाहिये।

इस प्रकार स्पष्ट है कि यदि बजट के द्वारा उन उद्देश्यों को प्राप्त करना है जिनके लिये कि उसका निर्माण किया गया था, अर्थात् सत्यनिष्ठा एवं कुशल वित्तीय प्रशासन की स्थापना, तो ऊपर उल्लेख किये गये सिद्धान्तों का पालन होना ही चाहिए।

## बजट के विभिन्न प्रकार (Various Types of Budget)

सामान्यतः तीन प्रकार के बजटों का उल्लेख किया जाता है, अर्थात् (१) व्यवस्थापिका प्रणाली का बजट, (२) कार्यपालिका प्रणाली का बजट और (३) मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का बजट। अब हम प्रत्येक प्रकार के बजट की मुख्य विशेषताओं का अध्ययन करते हैं।

(१) व्यवस्थापिका प्रणाली का बजट (Legislative-type Budget) — जब कार्यपालिका (Executive) की प्रार्थना पर, व्यवस्थापिका की एक कमेटी द्वारा बजट तैयार किया जाता है तो वह व्यवस्थापिका प्रणाली का बजट कहलाता है। इस प्रकार के बजट से कार्यपालिका के बजाए व्यवस्थापिका का महत्व बढ़ जाता है। व्यवस्थापिका बजट तैयार करती है और उस पर अपनी स्वीकृति देती है। परन्तु यह बात बड़ी सन्देहास्पद है कि व्यवस्थापिका बजट तैयार करने में पर्याप्त समर्थ भी होती है या नहीं क्योंकि केवल कार्यपालिका ही विभिन्न विभागों की आवश्यकताओं की जानकारी अच्छी तरह प्राप्त कर सकती है।

(२) कार्यपालिका प्रणाली का बजट (Executive-type Budget) — इस प्रणाली में बजट कार्यपालिका द्वारा तैयार किया जाता है और जब वह बजट व्यवस्थापिका द्वारा अनुमोदित कर दिया जाता है तब उसको कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व भी कार्यपालिका का ही होता है। बजट के निर्माण तथा कार्यान्वय का यह सामान्य रूप से स्वीकृत सिद्धान्त है।

(३) मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का बजट (Board or Commission-type Budget) — इस प्रणाली में, बजट का निर्माण एक मण्डल अथवा आयोग द्वारा किया जाता है जिसमें या तो पूर्णतया प्रशासकीय अधिकारी होते हैं अथवा प्रशासकीय और विधायी अधिकारी (Legislative officers) संयुक्त रूप से होते हैं। यह प्रणाली अमेरिका के कुछ राज्यों में तथा कुछ म्यूनिसिपल सरकारों में प्रचलित है। इस व्यवस्था का उद्देश्य या तो यह हो सकता है कि बजट के निर्माण के कार्य में मुख्य कार्यपालिका के साथ कुछ अधिक महत्वपूर्ण स्वतन्त्र प्रशासकीय अधिकारियों को लगा दिया जाए अथवा यह कि इस प्रकार निर्माण किये हुए मण्डल के द्वारा मुख्य

कार्यपालिका की घेराबन्दी सी कर दी जाए जिससे वित्तीय नियोजन पर उसका (कार्यपालिका का) प्रभाव सीमित किया जा सके।

वर्तमान समय में कार्यपालिका प्रणाली का बजट ही अधिक प्रचलित है। यह समझना ठीक ही है कि विभिन्न व्यय कारक अभिकरणों की आवश्यकताओं की जाँच कार्यपालिका ही अच्छी प्रकार कर सकती है, अतः इसे ही आय तथा व्यय के अनुमान (Estimates) तैयार करने चाहिए और अपनी वित्तीय योजना व्यवस्थापिका के समक्ष रखनी चाहिए। कार्यपालिका प्रणाली का बजट विशेषज्ञों (Experts) द्वारा तैयार किया जाता है और ससार के लगभग सभी देशों में बजट तैयार करने में मुख्य कार्यपालिका की सहायता करने के लिए किसी न किसी विशिष्ट अभिकरण की व्यवस्था की जाती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में बजट विभाग (Bureau of Budget), ब्रिटेन में राजकोष (Treasury) और भारत में वित्त-विभाग (Finance Department) वे विशिष्ट अभिकरण हैं जोकि कार्यपालिका के उत्तरदायित्व पर बजट तैयार करते हैं।

## बजट तथा बजट-पद्धति (Budget and A Budget System)

विभिन्न प्रकार के बजटों का विवेचन करने के पश्चात् अब हम इस बात पर विचार करते हैं कि बजट तथा एक बजट-पद्धति में क्या अन्तर है? बजट तो एक प्रलेख अथवा लेखपत्र (Document) होता है, किन्तु बजट-पद्धति एक ऐसी प्रणाली होती है जिसके द्वारा बजट का उपयोग वित्तीय प्रशासन के केन्द्रीय अस्त्र के रूप में किया जाता है। बजट-पद्धति के तीन चरण होते हैं —

(१) बजट के निर्माण के लिए सत्ता का निर्धारण और बजट का निर्माण।

(२) बजट पर विधायी कार्यवाही।

(३) बजट का कार्यान्वयन अर्थात् राजस्व व विनियोजन अधिनियमों (Revenue and Appropriation Acts) के उपबन्धों को क्रियान्वित करना।

## बजट-पद्धति के आवश्यक तत्व (Essentials of the Budget System)

बजट-पद्धति के विभिन्न चरणों का विवेचन करने से पूर्व, इसके आवश्यक तत्वों का अध्ययन करना लाभप्रद होगा। बजट किसी न किमी को तैयार करना होता है और उसे व्यवस्थापिका के सम्मुख प्रस्तुत करना होता है। यह उत्तरदायित्व मुख्य कार्यपालिका पर आता है जोकि एक विशेषज्ञ अभिकरण, जैसे कि बजट-विभाग अथवा राजकोष, की सहायता से बजट तैयार करती है और उसे व्यवस्थापिका के समक्ष रखती है। बजट शुद्ध तथा पूर्ण रूप से तैयार किया जाना चाहिए और इसमें सभी तथ्यों का व्योरेवार उल्लेख होना चाहिए। बजट ऐसा होना चाहिए कि जो नरकार की वित्तीय स्थिति का एक पूर्ण चित्र प्रस्तुत करे और इसके ढाँचे की रचना

इस प्रकार की जानी चाहिए कि जिससे नागरिक तथा कर-दाता वजट की प्रत्येक बात को स्पष्ट रूप से समझ सकें। व्यवस्थापिका द्वारा वजट पर वाद-विवाद तथा विचार के लिए जो कार्यविधि अपनाई जाए उसे गुप्त नहीं रखना चाहिए। जब वजट व्यवस्थापिका द्वारा पारित हो जाए उसके पश्चात् उसको समुचित रूप से क्रियान्वित करना चाहिए। एक बार जो वजट स्वीकार कर लिया जाये फिर पूरी निर्धारित अवधि तक उसका दृढ़ता से पालन किया जाना चाहिए, जब तक कि कुछ ऐसी अमाधारण परिस्थितियाँ ही उत्पन्न न हो जाए जिनके कारण वजट में परिवर्तन करना अनिवार्य हो जाए और यदि ऐसा नहीं किया गया, तब तो वजट बनाने का कोई अर्थ ही नहीं होगा और वजट की योजना एक उपहासमात्र बन जायेगी।<sup>1</sup>

## वजट सम्बन्धी कार्यविधियाँ और समस्याएँ (Budgetary Procedures and Problems)

वजट पद्धति के आवश्यक तत्वों का विवेचन करने के पश्चात् अब हम वजट पद्धति के विभिन्न चरणों अथवा संतहों का अध्ययन करते हैं जिनमें से कि वजट को गुजरना होता है।

### (१) अनुमान तैयार करना (Preparation of Estimates)

सर्वप्रथम मुख्य कार्यपालिका अपनी वित्तीय नीति निर्धारित करती है जिसके आधार पर अनुमान तैयार किये जाते हैं। वजट की तैयारी का कार्य निम्नतम संतह से प्रारम्भ होता है। मुख्य कार्यपालिका से प्राप्त अनुदेशों (Instructions) के आधार पर अनेक प्रशासकीय अभिकरण अपने-अपने अनुमान तैयार करते हैं। तब सम्भाग प्रमुखों (Division Chiefs), विभागीय अध्यक्षों (Departmental heads) और बाद में, राजकोष अथवा वित्त-विभाग के अधिकारियों द्वारा इन अनुमानों की जाँच तथा सूक्ष्म परीक्षण किया जाता है। अनेक बैठकों तथा वाद-विवादों के पश्चात् प्रस्तावित व्यय को एक लेख-पत्र (document) के रूप में एकीकृत कर लिया जाता है जिस पर कि वित्त विभाग तथा मुख्य कार्यपालिका द्वारा पुनः वाद-विवाद किया जा सकता है। अनुमानों को तैयार करने की अवधि में, विभिन्न विभागों के बीच एक प्रतियोगिता सी होती रहती है क्योंकि वे अपने-अपने दावे स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करते हैं और इस स्थिति में "Survival of the fittest" का सिद्धान्त ही लागू होता है। अन्तिम विश्लेषण में अनुमान (Estimates) कार्यपालिका विभाग, जैसे कि राजकोष अथवा वित्त विभाग के हाथों में आ जाते हैं।

---

1 The Budget system is discussed in details by A E Buck, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol 113 (May 1924), pp 31-39, quoted by Waldo, *op cit*, pp 299-304

## (२) वजट पर व्यवस्थापिका की स्वीकृति (Legislative Approval of the Budget)

वजट जब तैयार हो जाता है तो वह स्वीकृति देने की प्रार्थना के साथ व्यवस्थापिका अथवा विधान-मण्डल के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। व्यवस्थापिका में इस पर दो भागों में वाद-विवाद किया जाता है। सर्वप्रथम, व्यय-पक्ष (Expenditure side) पर विचार किया जाता है और उसके पश्चात् आय-पक्ष (Revenue side) पर। सभी व्यवस्थापिका सभाएं अनुमानों की जाँच-पड़ताल करने के लिए समितियों का विस्तृत उपयोग करती हैं। धन प्राप्त करने वाली तथा धन के व्यय की स्वीकृति देने वाली एक सत्ता के रूप में, वित्तीय मामलों के सम्बन्ध में, व्यवस्थापिका की आवाज अन्तिम एवं निर्णायक होती है। व्यवस्थापिका जब वजट पर वाद-विवाद कर लेती है, तब दो पृथक् विधेयक पारित किये जाते हैं—एक तो विनियोजन विधेयक (Appropriation Bill) होता है जोकि धन व्यय करने का एक वैधानिक अधिकार अथवा प्रादेश होता है, दूसरा राजस्व विधेयक (Revenue Bill) होता है जोकि करों के लगाने तथा उगाहने का अधिकार देता है। व्यवस्थापिका द्वारा इन दोनों विधेयकों के पारित होने के पश्चात्, मुख्य कार्यपालिका उस पर अपनी सहमति देती है और इस कारण वजट का एक महत्वपूर्ण चरण, अर्थात् व्यवस्थापिका का अनुमोदन, पूरा हो जाता है।

वजट, जोकि व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृत कर लिया जाता है, कार्यपालिका को यह प्राधिकार देता है कि वह व्यवस्थापिका द्वारा उल्लिखितानुसार विशिष्ट मदों पर धन व्यय कर सके। फिफनर के मतानुसार, इस व्यय को कार्य, संगठनात्मक इकाई, प्रकृति तथा उद्देश्य के अनुसार वर्गीकृत किया जा सकता है। 'कार्य' (Function) के अनुसार वर्गीकरण उसे कहते हैं जिसमें एक ही कार्य के लिए किए जाने वाले सब व्यय एक ही शीर्षक के अन्तर्गत रखे जाते हैं, उदाहरण के लिये जीवन तथा सम्पत्ति की सुरक्षा, सार्वजनिक कार्य (Public works) तथा शिक्षा। विभागों का संगठन सामान्यतः 'एक ही कार्य' के अनुसार किया जाता है जिससे कि एक ही कार्य के लिए किये जाने वाले सब व्यय एक ही विभाग में लाये जा सकें। इन परिस्थितियों में, 'कार्य' के अनुसार किया जाने वाला वर्गीकरण 'संगठनात्मक इकाई' के द्वारा किये जाने वाले वर्गीकरण का ही पर्यायवाची होगा। 'प्रकृति' (Character) द्वारा वर्गीकरण खर्चों (Expenditures) में समय-तत्त्व (Time element) की ओर संकेत करता है। यह विभिन्न मदों को उस आधार पर पृथक् करता है कि क्या वे (मदें) विगत वर्षों के दायित्वों से सम्बन्धित हैं जैसे कि ऋण सेवा (Debt service), या वर्तमान उपभोग के लिए वर्तमान साधनों में से किये जाने वाले खर्चों से सम्बन्धित हैं, अथवा ऐसे कार्यों के लिए किये जाने वाले पूँजीगत व्यय (Capital outlay) से सम्बन्धित हैं जिनका उपयोग भावी वित्तीय वर्षों में किया जायेगा। 'उद्देश्य' (Object) द्वारा वर्गीकरण से आशय है खरीदी जाने वाली चीजों की गणना करना जैसे कामिक-वर्ग की सेवाएँ, पूर्तियाँ तथा ठेके की सेवाएँ। वजट अनुमानों में वर्गीकरण के इन सभी रूपों का उपयोग किया जाना चाहिये।

## ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में वित्तीय प्रशासन

(Financial Administration in Britain and  
United States of America)

भारत में वित्तीय प्रशासन की प्रणाली का विवेचन करने से पूर्व, लाभदायक यह होगा कि ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रचलित वित्तीय प्रशासन की प्रणालियों का अध्ययन किया जाए।

### ब्रिटेन में वित्तीय प्रशासन (Financial Administration in Britain)

ब्रिटिश राजनैतिक व्यवस्था का मूलभूत सिद्धान्त यह है कि वहाँ ससद (Parliament) की स्थिति सर्वोच्च है। चूँकि ससद की स्थिति सर्वोच्च है अतः वही देश के वित्तीय मामलों पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है। यह कोई भी नया कर लगा सकती है, यह किसी भी प्रचलित कर (Tax) में वृद्धि या कमी कर सकती है अथवा उसको समाप्त कर सकती है। व्यय करने के लिए धन की अनुमति भी ससद द्वारा ही दी जाती है।

प्रारम्भ में ही इस बात का उल्लेख कर देना उचित होगा कि ससद कार्यपालिका (Executive) के नेतृत्व में ही इन वित्तीय अधिकारों का उपयोग करती है। ससद धन के व्यय के किसी भी प्रस्ताव पर सम्राट की सिफारिश के बिना विचार नहीं कर सकती। ससद केवल उतनी ही धनराशि की स्वीकृति देगी जितनी की विभागों (Departments) द्वारा अभियाचना अथवा मांग की जाए। वह 'अभियाचित' धनराशि में वृद्धि नहीं कर सकती, यद्यपि उसे उस धनराशि में कमी करने की शक्ति प्राप्त होती है। अभियाचित धनराशि में कमी का प्रस्ताव विभाग में विश्वास की कमी का द्योतक माना जाता है, और कठोर दलीय अनुशासन के कारण विरोधी-पक्ष के अभियाचित धनराशि में कमी करने के प्रयत्न सफल नहीं हो सकते। ससद बजट को बिना किसी परिवर्तन के मूलरूप में उसी प्रकार स्वीकार कर लेती है जिस रूप में कि वह प्रारम्भ में प्रस्तावित किया जाता है, जब तक कि स्वयं मन्त्रि-परिषद् के सदन-कक्ष में बजट में कोई परिवर्तन करने को महमत न हो जाए, और ऐसा बहुत कम होता है।

लोक सभा (House of Commons) वित्त के सम्बन्ध में निम्नलिखित कार्य सम्पन्न करती है।<sup>1</sup> यह सरकारी विभागों द्वारा तैयार किये गए 'अनुमानों' (Estimates) की जांच करती है और प्रत्येक पृथक् मांग पर अनुदान (Grant) की स्वीकृति देती है। सरकार यह अभियाचित धन देने की व्यवस्था करती है और विभिन्न विभागों में उसका विनियोजन करती है। यह उक्त कार्य के लिए आवश्यक धन देने की व्यवस्था के उपायों का निश्चय करती है और इस बात का निर्धारण करती है कि कौन-कौन से नये कर लगाये जायें तथा किन-किन पुराने करों में कमी की जाए अथवा किन-किन करों को समाप्त किया जाए। यह उन रीतियों की भी जांच तथा सूक्ष्म परीक्षण करती है जिनके द्वारा स्वीकृत धनराशियां व्यय की जाती हैं। यह व्यय करने वाले विभागों स्वतंत्र लेखा परीक्षण (Audit) करने की भी व्यवस्था करती है। लेखों (Accounts) का परीक्षण केवल नियन्त्रण तथा महालेखा-परीक्षक द्वारा ही नहीं किया जाता, अपितु सदन की एक पूर्णशक्ति प्राप्त, निर्दलीय सार्वजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee) द्वारा भी किया जाता है।

सदन सरकार के विभिन्न विभागों को व्यय के लिए धन की स्वीकृति देती है, अतः विभिन्न विभागों से सम्बन्धित व्यय के अनुमान अनुमोदन (Approval) के लिए सदन के समक्ष प्रस्तुत किये जाते हैं। अनुमोदन के लिए सदन के समक्ष प्रस्तुत किये जाने से पहले ये अनुमान कार्यपालिका द्वारा तैयार किये जाते हैं। अब हम यह देखते हैं कि ये अनुमान किस प्रकार तैयार किये जाते हैं।

### अनुमानों की तैयारी (Preparation of Estimates)

'अनुमानों' अथवा 'प्राक्कलनों' (Estimates) में, वह अनुमानित धनराशि दिखाई जाती है जोकि किसी निर्देशित कार्य के लिए आवश्यक होती है और यह प्रार्थना की जाती है कि उक्त कार्य के लिए धनराशि की स्वीकृति दे दी जाए। प्रत्येक वर्ष १ अक्टूबर से हर एक विभाग में अनुमानों को तैयार करने का कार्य शुरू हो जाता है। यह कार्य राजकोष (Treasury) के निक्ट परामर्श से किया जाता है। ब्रिटेन के वित्तीय प्रशासन में राजकोष अत्यन्त महत्वपूर्ण योग प्रदान करता है। अनुमानों को तैयार करते समय विभाग तथा राजकोष के मार्ग-दर्शन एवं पर्यवेक्षण (Supervision) में काम करते हैं। विलोबी ने ठीक ही कहा है कि अनुमान जब विभागों द्वारा अन्तिम रूप से प्रस्तुत किये जाते हैं तो "वे उन प्रस्तावों के विवरण-पत्र (Statement) के ही द्योतक होते हैं जिनके सम्बन्ध में कि प्रस्तुत करने वाले विभिन्न विभागों तथा राजकोष के बीच पहले से ही सहमति होती है।"<sup>2</sup> ये अनुमान

1 Standing Order 63 of the House of Commons

2 W F Willoughby *Financial Administration of Great Britain*

‘पूर्ति सेवाओं’ (Supply service) के लिए होते हैं मुख्यतः थल सेना, नौसेना (Navy), वायु सेना तथा सिविल सेवाओं के लिए—जिनके लिए कि धनराशि की व्यवस्था वार्षिक आधार पर की जाती है। संचित निधि की सेवाओं (Consolidated Fund service) अथवा प्रभारों (Charges), जैसे कि न्यायाधीशों के वेतन तथा पेन्शने, शाही संस्थाओं (Royal establishments) के व्यय आदि के लिए वार्षिक अनुमोदन की आवश्यकता नहीं होती।

### सदन में अनुमान अथवा प्राक्कलन (Estimates in the House)

जब व्यय के अनुमान तैयार हो जाते हैं, तब फरवरी के मध्य में सरकार उनको लोकसभा में रखती है। प्राक्कलन किये जाने के पश्चात् अनुमान सम्पूर्ण सदन की समिति को सौंप दिये जाते हैं जिसे कि ‘पूर्ति समिति’ (Committee of supply) कहा जाता है। व्यय के सम्बन्ध में लोकसभा के कार्य मुख्यतः इस समिति के द्वारा ही सम्पन्न किये जाते हैं।

### सदन तथा सम्पूर्ण सदन की समिति में अन्तर (Distinction between the House and the Committee of the Whole House)

ब्रिटेन में, वित्त से सम्बन्धित कार्य अधिकतर ‘सम्पूर्ण सदन की समिति’ में ही सम्पन्न किया जाता है। अब हम इस बात पर विचार करते हैं कि सदन और सम्पूर्ण सदन की समिति में क्या अन्तर है। दोनों के बीच अन्तर की मुख्य बातें निम्नलिखित हैं—

(१) सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the whole House) की अध्यक्षता समितियों के चेयरमैन द्वारा की जाती है जबकि सदन (House) की अध्यक्षता अध्यक्ष (Speaker) द्वारा की जाती है। समिति का चेयरमैन अध्यक्ष की (Speaker's) कुर्सी पर नहीं बैठता, बल्कि मेज पर लिपिक की (Clerk's) कुर्सी पर बैठता है।

(२) जब सदन अपने आपको सम्पूर्ण सदन की समिति में परिवर्तित कर लेता है तो मेज से अध्यक्ष की सत्ता (Speaker's authority) की प्रतीक गदा (Mace) हटा दी जाती है और कुछ समय के लिए मेज के नीचे रख दी जाती है।

(३) सम्पूर्ण सदन की समिति की कार्यविधि (Procedure) सदन की कार्य-विधि के मुकाबले कम औपचारिक (Less formal) होती है सम्पूर्ण सदन की समिति में प्रस्ताव के अनुमोदन की आवश्यकता नहीं होती। सदस्यों को भी, जितनी बार वे चाहें, उतनी ही बार बोलने की अनुमति होती है।

## “पूर्ति समिति” (Committee of Supply)

पूर्ति समिति उन धनराशियों के अनुदानों (Grants) पर विचार करके सरकारी व्यय (Public Expenditure) का नियन्त्रण करती है जिनकी कि थल सेना, नौ सेना, वायु सेना तथा सिविल-सेवको (राजस्व विभागों सहित) के लिए चालू वर्ष में आवश्यकता होती है। यह इन अनुदानों पर उस व्यय के आधार पर विचार करती है जोकि स्थायी आदेश सं० १६ के अन्तर्गत सम्राट के मन्त्रियों द्वारा तैयार किये जाते हैं और प्रत्येक सत्र (Session) में पूर्ति के कार्य के लिए २६ दिन दिये जाते हैं। पूर्ति समिति द्वारा पास किये गए प्रस्ताव सदन को वापिस भेज दिये जाते हैं और ये प्रस्ताव विनियोजन अधिनियम (Appropriation act) के आधार पर तैयार किये जाते हैं। इस अधिनियम में विस्तार से इस बात की व्याख्या की जाती है कि वित्तीय वर्ष में विभिन्न कार्यों के लिए प्रत्येक विभाग द्वारा कितनी धन-राशि व्यय की जा सकती है।

## पूर्ति प्रस्तावों का स्वरूप (Form of Supply Resolution)

पूर्ति समिति के समक्ष प्रत्येक अनुदान की मांग एक प्रस्ताव (Motion) द्वारा रखी जाती है जिसमें स्वीकृत की जाने वाली धनराशि तथा उस विशिष्ट सेवा का उल्लेख किया जाता है जिसके लिए कि उस धनराशि की मांग की जाती है। प्रस्ताव का रूप इस प्रकार होता है “कि एक धनराशि, जोकि पौंड क\* से अधिक न हो, उल्लिखित उद्देश्य की पूर्ति के हेतु, उस व्यय-भाग की अदायगी के लिए जिसका भुगतान ३१ मार्च सन् १९—तक के वर्ष की अवधि में किया जायेगा, महामहिम के लिये स्वीकृत की जानी चाहिए।”<sup>1</sup>

## पूर्ति समिति की कार्यविधि (Procedure in the Committee of Supply)

समिति में, ऐसा कोई भी सशोधन नहीं रखा जा सकता है जोकि विचाराधीन अनुदान से सम्बन्धित नहीं है, और न कोई ऐसा प्रस्ताव स्वीकार किया जा सकता है जोकि विचाराधीन प्रस्ताव को स्थगित करने के सम्बन्ध में हो। समिति अनुदान के पक्ष में मत दे सकती है या उसको अस्वीकृत कर सकती है अथवा उसकी धनराशि में कमी कर सकती है। ऐसा करने के लिए वह या तो सम्पूर्ण अनुदान में कमी कर सकती है अथवा व्यय की उन मदों में कमी कर सकती है जिनमें कि अनुदान की रचना की गई हो परन्तु समिति और कोई कार्य नहीं करती।<sup>1</sup> सर्वैधानिक सिद्धान्त

<sup>1</sup> “That a sum, not exceeding £ X, be granted to His Majesty, to defray the charge which will come in course of payment during the year ending on the 31st Day of March, 19—for the object therein specified”

द्वारा राष्ट्रीय व्यय का सम्पूर्ण उत्तरदायित्व सम्राट् मे निहित कर दिया गया है और यह सिद्धान्त लोकसभा को उस धनराशि मे वृद्धि करने मे रोकता है जिसकी कि राज्य की सेवा के लिए सम्राट् द्वारा माग की जाती है। यह सिद्धान्त पूर्ति समिति मे भी दृढता से लागू किया जाता है। ऐसे किसी भी सशोधन का प्रस्ताव नहीं किया जा सकता जिसमे कि अनुदान की धनराशि मे अनुमानो मे उल्लिखित धनराशि से अधिक की 'वृद्धि' की बात कही गई हो। जब वर्ष भर की सेवा के लिए सभी मागो की स्वीकृति दे दी जाती है तो पूर्ति समिति की बैठकें बन्द कर दी जाती है।

### “उपाय और साधन समिति”

#### (The Committee of Ways and Means)

पूर्ति समिति केवल विशिष्ट कार्यों के लिए विशिष्ट धनराशियो का विनियोजन करती है। परन्तु व्यय करने का यह प्राधिकार (Authority) संचित निधि (Consolidated Fund) से धन प्राप्त करने का वास्तविक प्राधिकार नहीं है। संचित निधि मे से धन निकालने का यह प्राधिकार सम्पूर्ण सदन की एक अन्य समिति, जिसे कि 'उपाय और साधन समिति' कहा जाता है, मे पारित प्रस्तावो के द्वारा प्राप्त होता है। “उपाय और साधन समिति का कार्य सरकारी राजस्व के उस भाग पर विचार करना, जो कि चालू वित्तीय वर्ष की अवधि मे सम्राट् की सेवा के लिए अपेक्षित व्यय की पूर्ति के लिए आवश्यक होता है, और उन प्रस्तावो का अनुमोदन करना है जोकि संचित निधि से उन धनराशियो के निकालने का प्राधिकार देते हैं जो पूर्ति समिति द्वारा स्वीकृत अनुदानो की पूर्ति के लिए आवश्यक होती है।” इस प्रकार यह समिति दो कार्य सम्पन्न करती है (१) संचित निधि से धन प्राप्त करने का प्राधिकार देना, और (२) करो द्वारा अथवा ऋण द्वारा धन उगाहने के प्रस्तावो पर विचार करना। समिति 'उपायो व साधनो की स्वीकृति देने वाले' प्रस्तावो के द्वारा सदन (House) के सन्मुख अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है। इस समिति के प्रस्तावो का रूप इस प्रकार होता है “कि ३१ मार्च सन् १९ तक के वर्ष की अवधि की सेवाओ के हेतु, महामहिम के लिए स्वीकृत अनुदान की पूर्ति के लिए, ब्रिटेन के संचित कोष मे से क पौण्ड धन राशि के निकालने की स्वीकृति दी जानी चाहिए।” इसके पश्चात् समद द्वारा विनियोजन विधेयक (Appropriation Bill) पारित किया जाता है जो कि व्यय के संचित निधि से धन निकालने का अधिकार प्रदान करता है।

व्यय की अनुमति प्राप्त होने के पश्चात्, कराधान (Taxation) पर विचार किया जाता है। वर्ष भर की सेवाओ के लिए कगो (Taxes) पर विचार करना 'उपाय और साधन समिति' का कर्त्तव्य है। उपाय और साधन समिति द्वारा स्वीकृत और तत्पश्चात् लोक सभा के समक्ष प्रेषित प्रस्ताव के आधार होते हैं जिन पर कि वित्त विधेयक (Finance Bill) तैयार किया जाता है। यह विधेयक आने वाले

वित्तीय वर्ष में लगाये जाने वाले प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों तथा उन दरों का निर्धारण करता है जिन पर कि उन करों का संग्रह किया जाता है। इसमें राजस्व के नये अथवा अतिरिक्त स्रोतों का भी उल्लेख किया जाता है। कराधान (Taxation) अथवा राजस्व (Revenue) के सुझावों पर क्रमिक रूप में 'सम्पूर्ण सदन की समिति' (अर्थात् उपाय व साधन समिति) में वाद-विवाद किया जाता है और फिर प्रस्तावों के रूप में स्वीकार करने के पश्चात् वे सदन को प्रेषित कर दिये जाते हैं तथा विधेयको (Bill) के रूप में पारित कर दिये जाते हैं।

विनियोजन विधेयक तथा वित्त विधेयक, जब लोक सभा (House of Commons) द्वारा पारित कर दिये जाते हैं तो फिर वे लार्ड सभा (House of Lords) में भेज दिये जाते हैं। तदनन्तर दोनों विधेयक सम्राट (King) के पास भेजे जाते हैं जो कि उन पर हस्ताक्षर करते हैं और तब वे विधेयक राज्य के कानून (Laws) बन जाते हैं। सन् १९११ के समद अधिनियम (Parliament Act) के पश्चात्, लार्ड सभा का व्यवहारतः धन विधेयको पर कोई प्राधिकार नहीं रहा है। इस प्रकार, विनियोजन अधिनियम तथा वित्त अधिनियम लोक सभा तथा उसकी दो समितियों, अर्थात् पूर्ति समिति तथा उपाय व साधन समिति, की लम्बी क्रियाओं के फलस्वरूप ही बनते हैं। विनियोजन अधिनियम (Appropriation Act) सचिव निधि से सभी स्वीकृत अनुदानों की अदायगी का प्राधिकार (Authority) प्रदान करता है और वित्त अधिनियम व्यय के लिए आवश्यक आय की व्यवस्था करता है। कराधान की प्राप्ति तथा सम्राट के उत्तरदायित्व पर राजकोष द्वारा प्राप्त की गई अन्य सभी धनराशियाँ सचिव निधि में ले जाई जाती हैं "जिसमें कि प्रत्येक प्रकार की सरकारी आय जमा की जाती है और जिसमें से प्रत्येक प्रकार की सरकारी सेवा के लिए धन दिया जाना है" और सरकारी खर्च की अदायगी के लिए आवश्यक धनराशियाँ इस निधि में से ही निकाली जाती हैं।

### ब्रिटिश राजकोष (British Treasury)

ब्रिटिश ससद की धन प्राप्त करने तथा व्यय की स्वीकृति देने की शक्तियों पर हम विचार कर ही चुके। परन्तु ब्रिटिश राजकोष के अध्ययन के बिना, जोकि ब्रिटेन में वित्तीय प्रशासन की सबसे अधिक महत्वपूर्ण संस्था है, ब्रिटिश वित्तीय प्रशासन का अध्ययन अधूरा ही है। "राजकोष का संक्षिप्त वर्णन इस प्रकार किया जा सकता है कि यह एक विभाग (Department) है जोकि, कार्यपालिका के नियन्त्रण तथा समद की सत्ता के अधीन, देश के राज वित्त (Public finance) के प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है सार रूप में, यह एक स्थायी संस्था है जो कि देश तथा राष्ट्रीय दिवालियेपन (National bankruptcy) के बीच में खड़ी होती है"।<sup>1</sup> ब्रिटेन

<sup>1</sup> The Treasury, T. L. Heath, 1927 p. 1

मे राजकोष ने अन्य सभी विभागों पर अपनी प्रधानता स्थापित कर ली है। यह सरकार के अन्य सभी विभागों का नियन्त्रण करता है और उनमें परस्पर समन्वय स्थापित करता है। ब्रिटेन में, प्रत्येक विभाग को धन व्यय करने के लिए राजकोष की अनुमति लेनी होती है। राजकोष की प्रधानता अथवा प्रभुत्व की स्थापना के लिए यह शक्ति पर्याप्त है।

अब हम राजकोष के प्रमुख वित्तीय कार्यों पर विचार करते हैं। ये कार्य निम्न प्रकार हैं —

### राजकोष के कार्य (Functions of the Treasury)

(१) “संसद के अधीन रहते हुए, यह करो के आरोपण (Imposition) एवं नियमन (Regulation) तथा राजस्व के संग्रह के लिए उत्तरदायी होता है।

(२) यह विभिन्न मात्राओं में तथा अनेक प्रकार से सरकारी व्यय का नियन्त्रण करता है, मुख्यतः संसद के अनुमानों की तैयारी अथवा उनके पर्यवेक्षण (Supervision) द्वारा।

(३) यह लोक सेवाओं की दिन-प्रतिदिन की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए आवश्यक धन की व्यवस्था करता है। इस कार्य के लिए इसे उधार लेने की विस्तृत शक्तियाँ प्राप्त होती हैं।

(४) यह लोक ऋण (Public debt), मुद्रा तथा बैंकिंग को प्रभावित करने वाली कार्यवाहियाँ करता है और उनका संचालन करता है।

(५) यह उस रीति का निर्धारण करता है जिसके अनुसार कि सरकारी लेख (Public accounts) रखे जायेंगे।”<sup>1</sup>

इस प्रकार, विभागों के व्यय तथा वित्तीय व्यवस्थाओं पर राजकोष का नियन्त्रण अत्यन्त व्यापक तथा विस्तृत होता है। इसके अतिरिक्त, चूँकि ब्रिटेन में राज्य के आर्थिक तथा समाज-कल्याण के कार्य निरन्तर बढ़ते जा रहे हैं, अतः देश के वित्तीय मामलों में राजकोष का महत्व भी बढ़ता जा रहा है। राजकोष सिविल-सेवा पर भी विस्तृत नियन्त्रण रखता है। चूँकि राजकोष प्रस्थापना कार्यों (Establishment purposes) के लिए विभिन्न विभागों को धन देता है, अतः स्वभावतः ही, यह सिविल सेवकों के वेतन, पेन्शन, भर्ती तथा सेवा की अन्य शर्तों से सम्बन्धित नियमों के निर्माण में एक महत्वपूर्ण योग प्रदान करता है।

राजकोष अन्य सभी विभागों पर धना वित्तीय नियन्त्रण रखता है और सभी सिविल-सेवकों के कार्य की दशाओं तथा स्तरों का भी पर्यवेक्षण करता है। किसी भी मन्त्रालय (Ministry) के लिए व्यय की किसी भी योजना को मन्त्रपरिषद् (Cabinet) से अनुमोदित करना उम समय तक बड़ा कठिन है जब तक कि राजकोष उसका

अनुमोदन न कर दे। यहाँ तक कि ससद द्वारा 'अनुमानो' अथवा 'प्राक्कलनो' (Estimates) की स्वीकृति के पश्चात् भी, मन्त्रालय अपने विनियोजनो को अपनी इच्छा-नुसार व्यय नहीं कर सकते। वे केवल राजकोष से एक 'अभियाचन' (Requisition) के द्वारा ही, जिस पर कि महानियन्त्रक व लेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor General) के प्रति-हस्ताक्षर हो, संचित निधि (Consolidated Fund) से धन निकाल सकते हैं।

किसी भी मन्त्रालय में अधिकारियों की संख्या अथवा उनके वेतनो में की जाने वाली किसी भी वृद्धि के लिये, उस स्थिति में भी जब कि मन्त्रालय के पास उक्त कार्य के लिए पर्याप्त धन हो, राजकोष की अनुमति लेनी पड़ती है। कर्मचारी-वर्ग तथा उसके वेतन के स्वाभाविक सम्बन्ध ने सिविल-सेवा के विषय में राजकोष को एक आदेशात्मक स्थिति प्रदान की है। राजकोष के स्थायी सचिव को "सिविल-सेवा के प्रधान" (Head of the Civil Service) की सज़ा दी जाती है और ऐसे सभी महत्वपूर्ण प्रश्नों के बारे में, जैसे कि वेतनक्रमों (किन्तु राजकोष तथा स्टाफ के बीच विवाद की स्थिति में पचनिर्णय के अधीन), पुनर्गठन योजनाओं तथा अतिव्ययस्कृत भत्तों (Superannuation allowances) के बारे में, सत्ता प्राप्त होती है।

### राजकोष का संगठन : अर्थ महामात्य

(Organization of Treasury : Chancellor of the Exchequer)

प्रधान मन्त्री (Prime Minister) यद्यपि राजकोष का प्रथम लार्ड होता है, परन्तु राजकोष के वास्तविक प्रशासन से उसका थोड़ा ही सम्बन्ध होता है। अर्थ-महामात्य (Chancellor of the Exchequer) राजकोष का प्रभावशाली मन्त्रीय प्रमुख होता है। वह राजकोष की सत्ता की नींव का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण पथर होता है। वह ब्रिटेन का वित्त-मन्त्री (Finance Minister) होता है और जहाँ तक उसके कार्यों का सम्बन्ध है "वह निम्न बातों के सम्बन्ध में मसद के प्रति उत्तरदायी होता है। सरकारी आय का उचित संग्रह, वे साधन जिनके द्वारा यह आय प्राप्त की जायेगी, वे ऋण जिनके द्वारा इसकी न्यूनतापूर्ति की जायेगी, लगाये जाने वाले कर (Taxes), करों के सम्बन्ध में दी जाने वाली माफिया और छूटे, सरकारी बाकियों (Public balances) की अभिरक्षा, सरकारी व्यय की मोटी रूप रेखाएँ और व्यय तथा आय के बीच सन्तुलन बनाये रखना। वह सरकार की उन सब कार्यवाहियों के लिए भी उत्तरदायी होता है जोकि मुद्रा (Currency) व बैंकिंग, स्थानीय ऋण तथा नामान्यत वित्तीय मामलों को प्रभावित करें।"<sup>1</sup> प्रधान-मन्त्री के पश्चात् अर्थ महामात्य ही मन्त्रिपरिषद् का सबसे महत्वपूर्ण मन्त्री होता है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि वित्त से सम्बन्धित नीति का निर्धारण पूरी मन्त्रि-परिषद् द्वारा ही किया जाता है परन्तु सभी वित्तीय मामलों के सम्बन्ध में उसकी आवाज सबसे अधिक महत्वपूर्ण होती है। उसे चूँकि राष्ट्रीय वजट (National Budget) के आय तथा

व्यय के पक्ष को सन्तुलित रखना होता है, अतः वह ऐसी किसी भी योजना अथवा प्रायोजना को अस्वीकार कर सकता है जिसमें नये खर्चों की मांग की गई हो। जब विभिन्न विभागों द्वारा प्रतियोगितापूर्ण मांगों इसके सन्मुख प्रस्तुत की जाती हैं, तो वह उन प्रतियोगिता पूर्ण मांगों के सापेक्षिक महत्व का अंकन करता है और मामलों का निपटारा करना है। जैसा कि हैल्डेने समिति (Haldane Committee) ने ठीक ही कहा कि “यदि उसे (अर्थ महामात्य को) जलाशय (Reservoir) के भरने तथा उसमें एक निश्चित गहराई तक पानी बनाये रखने के लिये उत्तरदायी बनाना है, तो वह इस स्थिति में होनी चाहिये कि उस जलाशय से बाहर जाने वाले पानी का वह नियमन कर सके।” यद्यपि मन्त्रि-परिषद् (Cabinet) वित्तीय नीति का निर्धारण करती है परन्तु इससे किसी भी प्रकार वित्तीय प्रशासन के क्षेत्र में अर्थ महामात्य की महत्ता तथा सत्ता कम नहीं होती।

जहाँ तक राजकोष के संगठन का प्रश्न है यह तीन अनुभागों (Sections) में बंटा हुआ है, पूर्ति (Supply) स्थापना (Establishment) or (Personnel), और वित्त अनुभाग (Finance section)। ये अनुभाग इसके तीनों कार्यों के ही समवर्ती हैं, अर्थात् व्यय करने वाले अन्य विभागों की क्रियाओं की देखभाल करना, सिविल-सेवकों की नियुक्तियों तथा वेतनों का पर्यवेक्षण, और वित्तीय नीति का विस्तृत विवरण तैयार करना। राजकोष की पूर्ति शाखा व्यय की जाच करती है। यह शाखा अनेक उप-अनुभागों (Sub-section) में बंटी होती है। प्रत्येक उप-अनुभाग मन्त्रालयों के एक वर्ग के अधीन होता है जिनकी वित्तीय क्रियाओं का यह पर्यवेक्षण करता है। वे अनुमानों अथवा प्राक्कलनों के तैयार करने में तथा राजस्व के ढाँचे का निर्माण करने में इन अनेक विभागों की भी सहायता करते हैं।

स्थापना शाखा भी अनेक उप-अनुभागों में बंटी होती है और ये उप-अनुभाग सिविल-सेवकों की नियुक्ति, पदोन्नति तथा पारिश्रमिक के सम्बन्ध में मन्त्रालयों के वैसे ही वर्गों के लिये समानान्तर सेवाएँ सम्पन्न करते हैं।

वित्तीय अनुभाग तीन शाखाओं में विभाजित होता है। एक के नियन्त्रण में तो देशीय मामलों से सम्बन्धित वित्तीय विभाग होते हैं, जैसे कि अन्तर्देशीय राजस्व (Inland Revenue) तथा सीमा शुल्क व आचारी विभाग (Department of Customs and Excise), दूसरी शाखा अधिराज्यों (Dominions), औप-निवेशिक कार्यालयों (Colonial offices) तथा राजनयिक सेवाओं (Diplomatic services) का नियन्त्रण करती है, तीसरी शाखा “वित्तीय अनुसंधान” के अनुभाग के नाम से प्रसिद्ध है। इस अनुभाग में वित्तीय नीति का विस्तृत विवरण तैयार किया जाता है, वजट सम्बन्धी गणनाएँ की जाती हैं और इसमें सरकारी लेखों (Public Accounts) के वार्षिक सन्करण तैयार किये जाते हैं। केन्द्रीय सांख्यिकीय कार्यालय (Central statistical office) द्वारा की जाने वाली अर्थ-व्यवस्था (Economy) की सम्पूर्ण

य तथा व्यय की वार्षिक गणनाओं को 'बजट श्वेत पत्र' (Budget White Paper) के नाम से पुकारा जाता है ।

## राजकोष द्वारा प्रदान किये जाने वाले योग की आलोचना (Criticism of the Role of the Treasury)

चूँकि राजकोष सरकार के प्रत्येक विभाग पर अपना नियन्त्रण रखता है अतः वे सभी विभाग इसको मित्रतापूर्ण दृष्टि से नहीं देखते जिनके व्यय की योजनाओं को यह अस्वीकृत कर सकता है अथवा उनमें कटौती कर सकता है । इसके अतिरिक्त, राजकोष मितव्ययी दृष्टिकोण से भी कार्य करता है जैसा कि राजकोष के एक स्थायी सचिव की इस प्रसिद्ध टिप्पणी से प्रकट है कि "ब्रिटिश कर-दाता की असुरक्षित दशा को दृष्टिगत रखते हुये वह सो नहीं सकता ।" चूँकि राजकोष देश की वित्तीय व्यवस्थाओं का अभिरक्षक (Custodian) होता है अतः वह इस बात को देखने का पूर्ण प्रयत्न करता है कि धन समुचित रीति से व्यय किया जा रहा है या नहीं, और इसी कारण "प्रायः इस पर यह आरोप लगाया जाता है कि यह सकुचित दृष्टिकोण वाला, परम्परावादी तरीके अपनाने वाला और स्वयं को परिवर्तित दशाओं के अनुकूल बनाने के प्रति अनिच्छा रखने वाला है ।" इस आलोचना के समर्थन में जो महत्वपूर्ण उदाहरण प्रस्तुत किया जाता है वह यह कि द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् ब्रिटेन की वित्तीय पत्रिकाओं ने यह आरोप लगाया कि स्थिति की मांग यह है कि मुद्रा-स्फीति (Inflation) को रोकने के लिये अवस्फीति सम्बन्धी (Deflationary) उपाय अपनाये जान चाहियें, जबकि इसके विपरीत, राजकोष व्याज की अत्यन्त नीची दरें कायम रख रहा था । इसका परिणाम यह हुआ कि सरकार की वित्तीय (Financial) तथा आर्थिक (Economic) नीतियों के बीच निकट सम्पर्क नहीं रहा । नवम्बर सन् १९४७ में सर मटेफोर्ड क्रिप्स राजकोष के महामात्य (Chancellor) नियुक्त हुये और उन्होंने सरकार के आर्थिक कार्यक्रमों तथा सभी सम्बन्धित मन्त्रालयों के बीच समुचित समन्वय कायम करके इस समस्या के समाधान का प्रयत्न किया ।

## प्लौडेन रिपोर्ट (Plowden Report)

ब्रिटिश ट्रेजरी (British Treasury)—जुलाई १९५८ में अनुमानों (Estimates) की प्रवर समिति (Select Committee) ने "व्यय पर ट्रेजरी नियंत्रण" नामक एक रिपोर्ट प्रकाशित की । इस रिपोर्ट में समिति ने कहा "वास्तव में ट्रेजरी नियंत्रण की किसी "व्यवस्था" (System) का उल्लेख करना भाषा का अपमान करना है, यदि "व्यवस्था" शब्द का अर्थ यह लिया जाए कि कुछ ऐसी कार्य-विधि तथा परम्पराएँ हैं जो किसी न किसी समय पर विचारशीलता के साथ नियोजित तथा न्यायित की गई थी जिने "ट्रेजरी नियंत्रण" कहा जाता है उन्हे

प्रशासनिक व्यवहार का ऐसा ढाना रहना अधिक उपयुक्त होगा जो शास्त्रियों में एक वृक्ष की भाँति विकसित हुआ है, नियोजन की अपेक्षा प्राकृतिक, मैदानिक की अपेक्षा व्यवहारबद्ध।<sup>1</sup>

अनुमानों की प्रवर समिति के इन प्रश्नों में प्रेरित होकर ३० जुलाई १९५६ को लार्ड प्लोडेन की अध्यक्षता में एक समिति नियुक्त की गई। इस समिति ने दो वर्ष बाद सन् १९६१ में “सार्वजनिक व्यय के नियन्त्रण” पर एक प्रतिवेदन प्रस्तुत किया।

इस समिति के सम्मुख “केन्द्रीय समस्या” यह थी कि बढ़ते हुए सार्वजनिक व्यय पर श्रेष्ठतम नियन्त्रण किम प्रकार स्थापित किया जाए तथा इसे सरकारी इच्छानुसार वाछनीय सीमाओं में कैसे बाधा जाए। समिति इस निर्णय पर पहुँची कि सार्वजनिक व्यय में दूरदर्शिता तथा भविष्य की आवश्यकताओं की दृष्टिगत रखकर नियोजन आवश्यक है। समिति ने कहा कि “ऐसे निर्णय जिनमें भारी भावी व्यय निहित हो सदा सम्पूर्ण सार्वजनिक व्यय के कई वर्गों के सर्वेक्षणों तथा भावी वित्तीय स्रोतों की दृष्टिगत रखकर लिए जाने चाहिये।”<sup>2</sup> ट्रेजरी के नियन्त्रण को प्रभावशाली बनाने के लिए समिति इस निष्कर्ष पर पहुँची कि “वित्तीय मामलों पर मन्त्रियों द्वारा सामूहिक निर्णय लेने तथा उत्तरदायित्व सम्भालने के लिए और अधिक प्रभावशाली यन्त्र की आवश्यकता है।”<sup>3</sup> प्रभावशाली नियन्त्रण के लिए समिति ने यह भी सुझाव दिया कि “व्यय सम्बन्धी भावी समस्याओं के मापन तथा निराकरण के लिए साधनों में सुधार होना चाहिए, विशेषकर अनुमानों के स्वरूप का भारी सरलीकरण तथा मात्रात्मक साधनों का अधिक व्यापक प्रयोग।”<sup>4</sup>

ब्रिटिश ट्रेजरी को मुख्यतः दो महत्वपूर्ण कार्य करने पड़ते हैं व्यय पर नियन्त्रण तथा राष्ट्रीय आर्थिक नीतियों का निर्धारण। आधुनिक ट्रेजरी का एक प्रमुख दायित्व सम्पूर्ण राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था का प्रबन्ध करना है। साथ ही उसको वित्त के संरक्षक का परम्परागत दायित्व भी सम्भालना पड़ता है। अतः ट्रेजरी को व्यापक दृष्टि से राष्ट्र की सम्पूर्ण आर्थिक नीति के सामान्य उद्देश्यों का निर्धारण करना पड़ता है तथा विभिन्न विभागों की नीतियों में समान उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु समायोजन स्थापित करना पड़ता है। इसलिए ट्रेजरी में यह योग्यता होनी चाहिए कि वह :

(अ) प्रत्येक विभाग की गति-विधियों तथा आवश्यकताओं को राष्ट्रीय आर्थिक नीति के सामान्य उद्देश्यों, भावी आर्थिक स्रोतों की स्थिति एवं उनके प्रयोग के लिए प्रस्तुत की जाने वाली भागों से सम्बन्धित करे, तथा

1 Quoted by D N Chester The Plowden Report I Nature and Significance, Public Administration (London) Spring 1963, Vol 41, p 3

2 The Plowden Report (Para 7).

3 Ibid Para 12 D

4 Ibid Para 12 C

(व) विभागों को एक संयुक्त उद्यम के हिस्सेदार समझकर राष्ट्रीय आर्थिक तथा वित्तीय नीति के सब पहलुओं पर परामर्श दे तथा उन्हें अपने दायित्वों को कार्य-कुशलता एवं मितव्ययता से निभाने में सहायता दे।<sup>1</sup>

ट्रेजरी राष्ट्रीय आर्थिक नीति के निर्धारण तथा वित्त पर नियन्त्रण के दोनों कार्यों को तभी सम्पन्न कर सकती है जब वह सिविल-सेवा का प्रभावशाली प्रबन्ध करने तथा सरकार के अन्य विभागों के साथ प्रभावशाली सम्पर्क स्थापित करने में सफल हो। प्लौडेन रिपोर्ट अन्य विभागों तथा ट्रेजरी के सामान्य कार्यों के साथ सिविल-सेवा के सदस्यों सम्बन्धी प्रबन्ध कार्यों का भी विवेचन करती है।

ट्रेजरी तथा अन्य विभागों के कार्यों पर प्लौडेन रिपोर्ट में निम्नलिखित बातें कही गई हैं —

“३५ प्रत्येक विभाग का प्राथमिक दायित्व सरकार द्वारा निश्चित की गई सीमाओं की परिधि में अपनी नीति को संचालित करना है। विभाग अपने कार्य को कुशलता से करने के लिए स्वयं ही उत्तरदायी है यह महत्वपूर्ण है कि विभाग अपने दायित्वों को ठीक-ठीक समझे, स्वीकार करें तथा वे दायित्व विभागों और ट्रेजरी के पारस्परिक सम्बन्धों में प्रतिबिम्बित हों।

“३६ ट्रेजरी वह विभाग है जिसका केन्द्रीय दायित्व राष्ट्रीय आर्थिक तथा वित्तीय नीति संचालित करना है, वह वित्त की संरक्षक है तथा सिविल-सेवा एवं प्रशासनिक यन्त्र की स्वामिनी है। इसका उत्तरदायित्व निम्न विषयों पर है —

(अ) सरकारी सेवा की कार्य-कुशलता बनाये रखना तथा यह देखना कि सभी विभागों में, विशेष कर उच्च स्तरों पर, सम्पूर्ण सेवा के सर्वोत्तम अधिकारी हों, तथा

(ब) सम्पूर्ण सरकारी सेवा में प्रबन्ध सेवाओं (Management Services) का विकास करना, नवीन प्रबन्ध विधियों को प्रारम्भ करने में पहल करना तथा विभागों की प्रबन्ध विधियों पर दृष्टि रखना।”<sup>2</sup>

सिविल-सेवा के सदस्यों सम्बन्धी ट्रेजरी के प्रबन्ध कार्य विभिन्न प्रकार के हैं। प्रथम तो ट्रेजरी भर्ती सम्बन्धी पहलुओं में सिविल-सेवा आयोग से सम्बद्ध है। दूसरे, ट्रेजरी का ही कार्य सिविल-सेवा के वेतन-क्रम तथा अन्य दशाएँ तय करना है। तीसरे, ट्रेजरी की ही उचित स्टाफ सम्बन्ध, जिसे ‘व्हीटलेवाद’ (Whitleyism) कहते हैं, बनाये रखने की भी जिम्मेदारी है। चौथे, इसका सम्बन्ध लोक-सेवा के कर्मचारियों के अनुशासन, पदोन्नति, पदावनति, सेवा-निवृत्ति इत्यादि में भी है। पाँचवे, ट्रेजरी का प्रशिक्षण सम्भाग (Treasury Training Division) लोक-सेवा के सभी भागों

<sup>1</sup> Refer to R. W. D. Clark The Plowden Report II The Formulation of Economic Policy, Public Administration, (London) Spring 1963, volume 41, pp 20-21

<sup>2</sup> Refer to W. W. Morton The Plowden Report III The Management Functions of the Treasury Public Administration, London, Spring 1963 Vol 41, p 27

के वरिष्ठ अधिकारियों के लिए विशिष्ट प्रशिक्षण कार्यक्रम तथा सम्मेलन संचालित करती है और ये कार्यक्रम तथा सम्मेलन अत्यन्त लाभप्रद सिद्ध हुए हैं।

इस प्रकार प्लोडेन रिपोर्ट ब्रिटिश ट्रेजरी के कार्यों तथा उसकी समस्याओं पर काफी प्रकाश डालती है। रिपोर्ट में ट्रेजरी के तीन प्रमुख मामलों पर ठीक बत दिया गया है तथा उनमें सुधार के लिए सुझाव भी दिये गये हैं। ट्रेजरी के तीन प्रमुख दायित्व हैं

(अ) सम्पूर्ण राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था का प्रबन्ध, (ब) वित्त का नगरक्षण, तथा (स) सिविल-सेवा का कार्य-कुशल प्रबन्ध। ट्रेजरी को इन तीनों कार्यों को एकमात्र महत्व प्रदान करना पड़ता है।<sup>1</sup>

### लेखा-परीक्षण (Audit)

वित्तीय प्रशासन का अन्तिम अभिकरण लेखा-परीक्षण है। मसद विशिष्ट कार्य के लिए धन की स्वीकृति देती है। अतः वह इन विषय में आश्वस्त होना चाहती है कि विभागों द्वारा धन उसी विशिष्ट कार्य के लिए व्यय किया जा रहा है या नहीं जिसके लिये कि उसने उसकी अनुमति दी थी। इस कार्य की व्यवस्था के लिए एक उच्च स्थायी अधिकारी का व्यवधान (Interposition) किया जाता है जिसके पद का पूर्ण नाम “महामहिम के राजकोष की प्राप्ति और निर्गम का महानियन्त्रक तथा लोक लेखों का महालेखा-परीक्षक” (Comptroller General of the receipt and issue of His Majesty's Exchequer And Auditor-General of Public Accounts) है। इस अधिकारी की आज्ञा के बिना सचित निधि अथवा कोषागार से धन नहीं निकाला जा सकता, यह अधिकारी जब इस बात से पूर्णतः सन्तुष्ट हो जाता है कि यह माँग उस सेवा के लिए ही है जिसके लिए कि ससद द्वारा स्वीकृति दी जा चुकी है, तब राजकोष से अभियाचन (Requisition) प्राप्त होने पर, उनकी कोषागार खाते तथा बैंक ऑफ इंग्लैंड से अथवा बैंक ऑफ आयरलैंड से उधार दे देता है। धन के व्यय होने के पश्चात्, वह नियन्त्रक तथा महालेखा-परीक्षक के कार्यों का दूसरा भाग, अर्थात् लेखा-परीक्षक के रूप में अपने कार्य, सम्पन्न करता है। कोषागार तथा लेखा परीक्षण विभाग अधिनियम, १८६६, (The Exchequer and Audit Departments Act, 1866) में यह व्यवस्था है कि सरकारी धन से सम्बन्धित प्रत्येक व्यक्ति उक्त धन के उपयोग के लेखे नियन्त्रक व महालेखा-

1 Public Administration (Journal of the Royal Institute of Public Administration, London), Spring 1963, Volume 41, devotes its study to the Plowden Committee Report. There are four lectures on Plowden Committee Report: (1) The Plowden Report—Introduction Lord Plowden, pp 1-2, (2) The Plowden Report I Nature and Significance D N Chester, pp 3-15, (3) The Formulation of Economic Policy II R W B Clarke, pp 17-24, (4) The Management Functions of the Treasury III W W Morton, pp 25-35, (5) Management Services in Industry IV J E Wall, pp 37-50

परीक्षक के समक्ष उपस्थित करेगा। लेखों (Accounts) की जाँच-पड़ताल करने के पश्चात्, वह व्यय की अनियमितताओं के सम्बन्ध में समद को अपना प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत करता है। फिर, लोक सभा अपनी सार्वजनिक लेखा समिति से इन विवरणों तथा प्रतिवेदनों की जाच तथा सूक्ष्म निरीक्षण कराती है। यह समिति अपने निर्णायक सदन (House) के सामने रखती है। इस प्रकार वित्तीय प्रशासन का चक्र पूरा हो जाता है।

### निष्कर्ष (Conclusion) :

ब्रिटेन के वित्तीय प्रशासन में राजकोष (Treasury), मन्त्रि-परिषद् (Cabinet) तथा सदन (Parliament) महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं। “वित्तीय प्रशासन में इन तीनों का सहयोग अत्यन्त आवश्यक है, सर्वप्रथम तो यह देखने के लिए कि योजना जिस रूप में सदन के समक्ष प्रस्तुत की गई है वह सन्तोषजनक है या नहीं,..... दूसरे, इसलिए कि योजना जिस रूप में लोक सभा से बाहर आती है क्या वह रूप वास्तव में सदन की इच्छाओं को व्यक्त करता है, और तीसरे, इसलिए कि योजना सदन के निर्णयों के अनुसार कार्यान्वित की जा रही है या नहीं।”<sup>1</sup>

परन्तु इस बात की काफी आलोचना की जाती है कि ब्रिटिश सदन देश के वित्तीय व्यवस्थाओं पर से अपना प्रभुत्व खोती जा रही है। बजट जिस रूप में मन्त्रि-परिषद् द्वारा सदन में प्रस्तुत किया जाता है, बिना किसी परिवर्तन के वैसे का वैसे ही सदन द्वारा अनुमोदित कर दिया जाता है। यदि सदन किसी भी माँग की धन-राशि में १०० पौंड भी कम करना चाहती है तो इसे ‘विश्वास’ (Confidence) का प्रश्न बना लिया जाता है और समद में मन्त्रि-परिषद् का बहुमत होने के कारण ऐसी कटौती करना सम्भव नहीं हो पाता। अतः पूर्ति के दिनों (Supply days) का उपयोग विरोधी पक्ष द्वारा सरकार के विरुद्ध अपनी शिकायतों को व्यक्त करने में किया जाता है। सदन व्यय की किसी भी मद (Item) को न बढ़ा सकती है अथवा न घटा ही सकती है। कटौती प्रस्ताव (Cut motions) यदि रखे भी जाते हैं तो सदा ही वे मतों से पराजित कर दिये जाते हैं। Sir Erskine May का कहना है कि यहाँ उस प्रक्रिया (Process) का (जोकि काफी लम्बी अवधि से प्रचलित है) वर्णन करना अनावश्यक होगा जिसमें कि पूर्ति समिति में मत-विभाजन के विचार का साहित्यिक अर्थ के वजाएँ लाक्षणिक अर्थ (Symbolic meaning) ही रह गया है। अन्य शब्दों में, इस अवसर पर माँगों के वित्तीय पहलुओं पर विचार नहीं किया जाता बल्कि केवल सरकार की प्रशासकीय नीति की आलोचना की जाती है। इस प्रक्रिया की सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि किसी भी माँग में १०० पौंड की कटौती को भी सरकार अपनी बड़ी पराजय मानती है और त्याग-पत्र देने तक को तैयार हो जाती है। अतः चूँकि सम्पूर्ण सदन अनुमानों की धनराशियों का निर्धारण करने में

के वरिष्ठ अधिकारियों के लिए विशिष्ट प्रशिक्षण कार्यक्रम तथा सम्मेलन सनालित करती है और ये कार्यक्रम तथा सम्मेलन अत्यन्त लाभप्रद सिद्ध हुए हैं।

इस प्रकार प्लोडेन रिपोर्ट ब्रिटिश ट्रेजरी के कार्यों तथा उनकी समस्याओं पर काफी प्रकाश डालती है। रिपोर्ट में ट्रेजरी के तीन प्रमुख कार्यों पर ठीक वक्त दिया गया है तथा उनमें सुधार के लिए सुझाव भी दिये गये हैं। ट्रेजरी के तीन प्रमुख दायित्व हैं

(अ) सम्पूर्ण राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था का प्रबन्ध, (ब) ऋण का संरक्षण, तथा (स) सिविल-सेवा का कार्य-कुशल प्रबन्ध। ट्रेजरी को इन तीनों कार्यों को एकसा महत्व प्रदान करना पड़ता है।<sup>1</sup>

### लेखा-परीक्षण (Audit)

वित्तीय प्रशासन का अन्तिम अभिकरण लेखा-परीक्षण है। समस्त विशिष्ट कार्य के लिए धन की स्वीकृति देती है। अतः वह उस विषय में आवश्यक होना चाहती है कि विभागों द्वारा धन उन्हीं विशिष्ट कार्यों के लिए व्यय किया जा रहा है या नहीं जिसके लिये कि उसने उसकी अनुमति दी थी। इस कार्य की व्यवस्था के लिए एक उच्च स्थायी अधिकारी का व्यवधान (Interposition) किया जाता है जिसके पद का पूर्ण नाम "महामहिम के राजकोष की प्राप्ति और निर्गम का महानियन्त्रक तथा लोक लेखों का महालेखा-परीक्षक" (Comptroller General of the receipt and issue of His Majesty's Exchequer And Auditor-General of Public Accounts) है। इस अधिकारी की आज्ञा के बिना सचिव निधि अथवा कोषागार से धन नहीं निकाला जा सकता, यह अधिकारी जब इस बात से पूर्णतः सन्तुष्ट हो जाता है कि यह माँग उस सेवा के लिए ही है जिसके लिए कि ससद द्वारा स्वीकृति दी जा चुकी है, तब राजकोष से अभियाचन (Requisition) प्राप्त होने पर, उनको कोषागार खाते तथा बैंक ऑफ इंग्लैंड से अथवा बैंक ऑफ आयरलैंड से उधार दे देता है। धन के व्यय होने के पश्चात्, वह नियन्त्रक तथा महालेखा-परीक्षक के कार्यों का दूसरा भाग, अर्थात् लेखा-परीक्षक के रूप में अपने कार्य, सम्पन्न करता है। कोषागार तथा लेखा परीक्षण विभाग अधिनियम, १८६६, (The Exchequer and Audit Departments Act, 1866) में यह व्यवस्था है कि सरकारी धन से सम्बन्धित प्रत्येक व्यक्ति उक्त धन के उपयोग के लेखे नियन्त्रक व महालेखा-

1 Public Administration (Journal of the Royal Institute of Public Administration, London), Spring 1963, Volume 41, devotes its study to the Plowden Committee Report. There are four lectures on Plowden Committee Report: (1) The Plowden Report—Introduction Lord Plowden, pp 1-2, (2) The Plowden Report I Nature and Significance D N Chester, pp 3-15, (3) The Formulation of Economic Policy II R W B Clarke, pp 17-24, (4) The Management Functions of the Treasury III W W Morton, pp 25-35, (5) Management Services in Industry IV J E Wall, pp 37-50

परीक्षक के समक्ष उपस्थित करेगा। लेखों (Accounts) जो जाँच-पड़ताल करने के पश्चात्, वह व्यय की अनियमितताओं के सम्बन्ध में सदन को अपना प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत करता है। फिर, लोक सभा अपनी सार्वजनिक लेखा समिति से इन विवरणों तथा प्रतिवेदनों की जाँच तथा सूक्ष्म निरीक्षण कराती है। यह समिति अपने निर्णायक सदन (House) के सामने रखती है। इस प्रकार वित्तीय प्रशासन का चक्र पूरा हो जाता है।

### निष्कर्ष (Conclusion) :

ब्रिटेन के वित्तीय प्रशासन में राजकोष (Treasury), मन्त्रि-परिषद् (Cabinet) तथा सदन (Parliament) महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं। “वित्तीय प्रशासन में इन तीनों का सहयोग अत्यन्त आवश्यक है, सर्वप्रथम तो यह देखने के लिए कि योजना जिस रूप में सदन के समक्ष प्रस्तुत की गई है वह सन्तोषजनक है या नहीं, ... दूसरे, इसलिए कि योजना जिस रूप में लोक सभा से बाहर आती है क्या वह रूप वास्तव में सदन की इच्छाओं को व्यक्त करता है, और तीसरे, इसलिए कि योजना सदन के निर्णयों के अनुसार कार्यान्वित की जा रही है या नहीं।”<sup>1</sup>

परन्तु इस बात की काफी आलोचना की जाती है कि ब्रिटिश सदन देश के वित्तीय व्यवस्थाओं पर से अपना प्रभुत्व खोती जा रही है। बजट जिस रूप में मन्त्रि-परिषद् द्वारा सदन में प्रस्तुत किया जाता है, बिना किसी परिवर्तन के वैसे का वैसे ही सदन द्वारा अनुमोदित कर दिया जाता है। यदि सदन किसी भी माँग की धन-राशि में १०० पौंड भी कम करना चाहती है तो इसे ‘विश्वास’ (Confidence) का प्रश्न बना लिया जाता है और सदन में मन्त्रि-परिषद् का बहुमत होने के कारण ऐसी कटौती करना सम्भव नहीं हो पाता। अतः पूर्ति के दिनों (Supply days) का उपयोग विरोधी पक्ष द्वारा सरकार के विरुद्ध अपनी शिकायतों को व्यक्त करने में किया जाता है। सदन व्यय की किसी भी मद (Item) को न बढ़ा सकती है अथवा न घटा ही सकती है। कटौती प्रस्ताव (Cut motions) यदि रखे भी जाते हैं तो सदा ही वे मतों से पराजित कर दिये जाते हैं। Sir Erskine May का कहना है कि यहाँ उस प्रक्रिया (Process) का (जोकि काफी लम्बी अवधि से प्रचलित है) वर्णन करना अनावश्यक होगा जिसमें कि पूर्ति समिति में मत-विभाजन के विचार का साहित्यिक अर्थ के बजाएँ लाक्षणिक अर्थ (Symbolic meaning) ही रह गया है। अन्य शब्दों में, इस अवसर पर भागों के वित्तीय पहलुओं पर विचार नहीं किया जाता बल्कि केवल सरकार की प्रशासकीय नीति की आलोचना की जाती है। इस प्रक्रिया की सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि किसी भी माँग में १०० पौंड की कटौती को भी सरकार अपनी बड़ी पराजय मानती है और त्याग-पत्र देने तक को तैयार हो जाती है। अतः चूँकि सम्पूर्ण सदन अनुमानों की धनराशियों का निर्धारण करने में

एकमत नहीं हो पाता, अतः मदन उनके वित्तीय पहलुओं पर विचार नहीं कर पाता और उन मन्त्रियों तथा अधिकारियों की नीति तथा क्रियाओं तक ही अपने को केन्द्रित रखता है जिनके वेतनों की व्यवस्था उन माँगों में निहित होती है।<sup>1</sup> इसी प्रकार एक अन्य लेखक ने कहा है कि जब बजट की मुख्य-मुख्य व्यवस्थायें पूर्व निर्धारित होती हैं तो बजट पर वाद-विवाद का कोई वास्तविक अर्थ ही नहीं रह जाता, और चूँकि वाद-विवाद वित्तीय मामलों से हटकर विनियोजनों की माँग करने वाले विभागों की नीति पर केन्द्रित हो जाता है, अतः साधारण सदस्य सरकार की सामान्य वित्तीय नीति को स्पष्ट रूप से समझने के एक अवसर से वंचित हो जाता है।<sup>2</sup>

इन सभी प्रगतियों का परिणाम यह हुआ है कि वित्त पर सदन की सत्ता कम होती जा रही है।

### संयुक्त राज्य अमेरिका में वित्तीय प्रशासन (Financial Administration in the United State of America)

ब्रिटेन की वित्तीय प्रणाली का अध्ययन करने के पश्चात्, संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रचलित वित्तीय प्रणाली अध्ययन भी लाभदायक रहेगा। संयुक्त राज्य अमेरिका में सरकारी व्यय की पूर्ति के लिए साधनों की खोज का उत्तरदायित्व संविधान (Constitution), द्वारा कांग्रेस को सौंप दिया गया है। संविधान में कहा गया है कि, "कांग्रेस को करो, शुल्को, महसूलों व उत्पादन करो के लगाने व उनका संग्रह करने, ऋणों को अदा करने, और संयुक्त राज्य की सामूहिक प्रतिरक्षा व सामान्य कल्याण की व्यवस्था करने की शक्ति प्राप्त होगी।"<sup>3</sup> इस प्रकार कांग्रेस (Congress) को कोई भी कर लगाने, उसमें कमी करने अथवा उसको समाप्त करने का अधिकार है और कांग्रेस ही सरकार के विभिन्न विभागों को व्यय की अनुमति देती है।

### अनुमानों अथवा प्राक्कलनों की तैयारी

#### (Preparation of Estimates)

सन् १९२१ के बजट तथा लेखाकन अधिनियम (Budget and Accounting Act) के अन्तर्गत, राष्ट्रपति (President) का यह कर्तव्य है कि वह प्रत्येक नियमित सत्र (Session) के प्रारम्भ में निम्नलिखित सामग्री कांग्रेस को प्रेषित करे—

(१) आगामी वित्तीय वर्ष के लिये सरकार की सहायता के हेतु आवश्यक खर्चों तथा विनियोजनों (Appropriations) के अनुमान (Estimates)।

(२) प्रचलित राजस्व विधियों (Revenue laws) तथा ऐसे राजस्व प्रस्तावों के अन्तर्गत, जिन्हें कि वह प्रस्तावित करे, आगामी वित्तीय वर्ष के हेतु सरकार के लिये प्राप्तियों (Receipts) के अनुमान।

1 Sir Erskine May, *op cit* 15th Edition, 1950, pp 292—3

2 Major Foreign Powers, Carter, Ranney and Herz, 1952 p 98

3 Constitution of the United States Art I, Sec 8

(३) चालू वित्तीय वर्ष की अवधि के लिए सरकार की प्राप्तियों तथा खर्चों के अनुमान ।

(४) विगत वित्तीय वर्ष की अवधि को सरकार की प्राप्तियों तथा खर्चों की एक सूची ।

(५) ऐसे विवरण-पत्र (Statements), इनमें विगत वित्तीय वर्ष के अन्त की राजकोष की दशा तथा चालू वर्ष और आगामी वर्ष के लिए उस दशा से सम्बन्धित अनुमान दिखाये गये हों ।

(६) संयुक्त राज्य अमेरिका की ऋणग्रस्तता (Indebtedness) से सम्बन्धित तथ्य (Facts) ।

(७) ऐसे अन्य वित्तीय विवरण-पत्र, जिसके विषय में कि वह यह आवश्यक समझे कि उनसे सरकार की वित्तीय स्थिति का पूर्ण ज्ञान प्राप्त होगा ।

## बजट-विभाग या ब्यूरो (Bureau of the Budget)

राष्ट्रपति का यह कर्तव्य है कि वह सरकार की आय तथा व्यय का एक पूर्ण अनुमान तैयार करे और उसे अनुमोदन के लिये कांग्रेस के समक्ष प्रस्तुत करे । इन अनुमानों को तैयार करने में बजट विभाग अथवा बजट-ब्यूरो (Bureau of the Budget) राष्ट्रपति की सहायता करता है । इस ब्यूरो का निर्माण सन् १९२१ के 'बजट व लेखाङ्कन अधिनियम' द्वारा किया गया था । प्रारम्भ में इस ब्यूरो की स्थापना राजकोष विभाग (Treasury Department) में की गई थी परन्तु वास्तव में यह केवल राष्ट्रपति के प्रति ही उत्तरदायी था । सन् १९३६ की पुनर्गठन योजना के अन्तर्गत, यह ब्यूरो राष्ट्रपति के निष्पादक कार्यालय में स्थानान्तरित कर दिया गया । ब्यूरो के मुख्य अधिकारी ये हैं निर्देशक (Director), छ सहायक निर्देशक और सामान्य परिषद् (General Council) । ८ सितम्बर सन् १९३६ के निष्पादक आदेश (Executive order) ८२४८ के अन्तर्गत, ब्यूरो के कार्य निम्न प्रकार हैं —

(१) सरकार के राजकोषीय (Fiscal) व वित्तीय कार्यक्रम में राष्ट्रपति की सहायता करना ।

(२) बजट के प्रशासन का पर्यवेक्षण व नियन्त्रण करना ।

(३) प्रशासकीय प्रबन्ध की योजनाओं के विकास के सम्बन्ध में अनुसंधान (Research) करना और विकसित प्रशासकीय संगठन एवं कार्य-प्रणाली के विषय में सरकार के निष्पादक विभागों व अभिकरणों को परामर्श देना ।

(४) सरकारी सेवा का संचालन अधिक कुशलता तथा मितव्ययता के साथ करने में राष्ट्रपति की सहायता करना ।

(५) प्रस्तावित विधान पर विभागीय परामर्श को स्पष्ट करके तथा उसमें सम्मिलित करके राष्ट्रपति की सहायता करना ।

(६) प्रस्तावित निष्पादक आदेशों तथा घोषणाओं पर विचार तथा स्पष्टीकरण में, और जहाँ आवश्यक हो, उनकी तैयारी में सहायता करना ।

(७) सांख्यिकीय सेवाओं (Statistical services)...के सुचारु, विकास तथा समन्वय की योजना बनाना और उनकी उन्नति करना ।

(८) प्रस्तावित कार्य, वास्तव में प्रारम्भ किये गये कार्य तथा पूर्ण किये गये कार्य (उस सापेक्षिक समय सहित जोकि सरकार के विभिन्न अभिकरणों ने कार्य को पूरा करने में लगाया) के सम्बन्ध में सरकार के अभिकरणों द्वारा सम्पन्न की जाने वाली क्रियाओं की प्रगति से राष्ट्रपति को सूचित रखना, यह सब इसलिए कि विभिन्न अभिकरणों की कार्य की योजनाओं के बीच समन्वय स्थापित किया जा सके और इसलिए कि कांग्रेस द्वारा विनियोजित धन को अधिकतम सम्भव मितव्ययी तरीके से खर्च किया जा सके, जिसमें कि प्रयत्नों का अतिव्यापन (Overlapping) तथा दोहराव (Duplication) कम से कम हो । इस प्रकार व्यूरो केवल बजट के निर्माण में राष्ट्रपति की सहायता करने वाला अभिकरण ही नहीं है, बल्कि इसे इस बात का भी ध्यान रखना पड़ता है कि सरकार के व्यय को न्यूनतम रखा जा सके ।

### बजट अनुमानों की तैयारी (Preparation of Budget Estimates)

संयुक्त राज्य अमेरिका में बजट के निर्माण का कार्य इसके लागू होने के लगभग एक वर्ष पूर्व प्रारम्भ हो जाता है । संयुक्त राज्य में वित्तीय वर्ष १ जुलाई से प्रारम्भ होता है और ३० जून को समाप्त होता है, अतः शीघ्रकाल में बजट विभाग अपना बजट-व्यूरो विभिन्न व्ययकारक अभिकरणों से यह प्रार्थना करता है कि वे वर्ष भर के लिये आवश्यक विनियोजको (Appropriation) के अपने-अपने अनुमान प्रस्तुत करें । व्यूरो को लगभग सितम्बर के मध्य में ये विभागीय अनुमान प्राप्त हो जाते हैं । अनुमान प्रपत्रों (Estimate forms) में, जोकि विभागों को भरने होते हैं, तीन प्रकार की सूचनाएँ माँगी जाती हैं — (१) कार्मिक सेवाओं के व्यय, (२) पूर्तियों अथवा सामग्रियों (Supply) में व्यय, और (३) पूँजीगत व्यय (Capital expenditures) । पहली सूचना में ऊपर से नीचे तक नियुक्त कर्मचारियों के वेतन व मजदूरियाँ सम्मिलित होती हैं । दूसरी में, कार्यालय की वह सामग्री तथा अन्य साज-सज्जा सम्मिलित होती है जोकि विभाग के संचालन के लिये खरीदी जाती है । तीसरी सूचना में, भवनों (Buildings), भूमि की खरीद तथा स्थायी साज-सज्जा (Equipment) के व्यय सम्मिलित होते हैं ।

विभिन्न विभागों द्वारा इस प्रकार एकत्रित किये गये अनुमानों की सूचनाओं का, व्यूरो के बजट परीक्षकों द्वारा, आलोचनात्मक अध्ययन तथा सूक्ष्म परीक्षण किया जाता है । व्यूरो द्वारा अनुमानों के अध्ययन का यह कार्य कई माह तक चलता रहता है । विभागीय अध्यक्षों, निर्देशक (Director) तथा राष्ट्रपति के बीच अध्ययन, सुनवाई तथा विचार-विमर्श के कार्य में कई माह लग जाते हैं । विभागों,

व्यूरो तथा राष्ट्रपति द्वारा अनुमानों का पूर्ण पर्यालोचन (Discussion) होने के पश्चात्, राष्ट्रपति दिसम्बर के अन्त में अथवा जनवरी के प्रथम मप्ताह में उन्हें कांग्रेस के समक्ष प्रस्तुत करता है।

इस प्रकार निम्नलिखित चरणों में बजट का निर्माण किया जाता है। सर्व-प्रथम, राष्ट्रपति अपनी वित्तीय नीति का निर्धारण करता है। दूसरे चरण में, बजट-व्यूरो आय तथा व्यय के अनुमान तैयार करता है। तीसरे चरण में, विभिन्न व्यय-कारक विभाग अपने-अपने प्रारम्भिक अनुमान प्रस्तुत करते हैं। चौथे चरण में, इन प्रारम्भिक अनुमानों पर बजट-व्यूरो द्वारा विचार किया जाता है। पाचवें में, व्यय-कारक सेवाएं अपने संशोधित अनुमान प्रस्तुत करती हैं। छठवें में, इन संशोधित अनुमानों पर बजट-व्यूरो द्वारा पुनः विचार किया जाता है, और अन्तिम चरण में, बजट-प्रलेख तैयार किया जाता है और कांग्रेस के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।

### वांग्रेस में बजट

#### (Budget in the Congress)

जब प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) को राष्ट्रपति से बजट प्राप्त हो जाता है तो यह विनियोजन समिति (Committee on Appropriations) के सुपुर्द कर दिया जाता है, जोकि सरकार की अनेक क्रियाओं के विनियोजनों पर विचार करने के लिये स्वयं को उप-समितियों (Sub-committees) में बाँट लेती है। समितियाँ गवाही के लिए सम्बन्धित विभागों के अधिकारियों को बुला सकती हैं। समितियाँ अनुमानों में कोई भी परिवर्तन कर सकती हैं। विभिन्न उप-समितियाँ विनियोजन विधेयकों (Appropriation Bills) के रूप में सभा के समक्ष अपने-अपने प्रतिवेदन प्रस्तुत करती हैं। प्रतिनिधि सभा इन विधेयकों पर वाद-विवाद करती है और अनुमानों में कोई भी परिवर्तन कर सकती है। जब प्रतिनिधि सभा इन अनुमानों (Estimates) को अनुमोदित कर देती है, तब वे सीनेट (Senate) को भेज दिये जाते हैं। सीनेट तथा इनकी विनियोजन समितियाँ इन अनुमानों में कोई भी परिवर्तन कर सकती हैं। बहुधा ऐसा होता है कि दोनों सदनों (Houses) द्वारा पास किये गये विवरणों के बीच समझौता कराने के लिये एक 'सम्मेलन समिति' (Conference Committee) की आवश्यकता होती है। दोनों सदनों में पास होने के पश्चात् विनियोजन विधेयक राष्ट्रपति के पास भेज दिया जाता है जोकि, कभी-कभी को झोडकर, उस पर हस्ताक्षर कर देता है।

#### "Pork Barrel" and "Logrolling"

संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस जब वित्तीय मामलों पर विचार करती है तो उसे बड़े बाहरी दवावों के अन्तर्गत कार्य करना पड़ता है जोकि "Pork Barrel" तथा "Logrolling" के नाम से प्रसिद्ध हैं। वस्तु-स्थिति यह थी कि संघीय गणजोप के धन को "सुअर के मांस का बड़ा पीपा" (Barrel of pork) समझा जाता था और कांग्रेस का प्रत्येक सदस्य अपने-अपने चुनाव-क्षेत्र के लिए उसका

अधिक से अधिक भाग प्राप्त करने का प्रयत्न करता था, ठीक उसी प्रकार जिस प्रकार कि दासता के दिनों में प्रत्येक परिवार का मुखिया उम्र समय सुअर के मांस का अपना हिस्सा प्राप्त करने का प्रयत्न करता था जबकि मालिक के घर मांस का वर्तन खोला जाता था। कांग्रेस के सदस्य, स्थानीय दवावों के कारण, स्थानीय कार्यों के लिये अधिकतम धन प्राप्त करने का प्रयत्न करते थे। चूंकि कांग्रेस का प्रत्येक सदस्य अपने जिले के लिए अधिकतम धन प्राप्त करना चाहता था अतः वे परस्पर सहयोग करते थे और एक दूसरे का समर्थन करते थे। इस पारस्परिक समर्थन को "लट्ठा लुठकाना" (Log-rolling) कहा जाता था। Prok-barrel तथा Log-rolling के द्वारा सर्वोत्तम रीति से तैयार किये गये अनुमान भी लूट का सा माल बन जाते थे।<sup>1</sup>

## राजस्व के उपाय (Revenue Measures)

खर्च के लिये धन की अनुमति देने के पश्चात् कांग्रेस राजस्व के उपायों के सम्बन्ध में विधि (Law) का निर्माण करती है। कांग्रेस वर्ष भर के लिये ही राजस्व के उपायों से सम्बन्धित विधि का निर्माण नहीं करती, बल्कि लगभग प्रत्येक अधिवेशन में यह राजस्व विधियों में सशोधन भी करती है। प्रतिनिधि सभा में 'उपाय व माधन समिति' (Ways and Means Committee) और सीनेट में वित्त समिति (Finance Committee) पर सभी राजस्व विधेयको (Revenue Bills) को तैयार करने का कार्यभार होता है। सदन समिति (House Committee) सभी क्षेत्रों से, जैसे कि राजकोष के सचिव, राष्ट्रपति, अध्यक्ष (Speaker) और प्रेस से, राजस्व के मामलों के सम्बन्ध में परामर्श तथा सुझाव प्राप्त करती है 'उपाय व साधन समिति' बैठकों का आयोजन करती है, वाद-विवाद करती है और राष्ट्रपति, अथवा अध्यक्ष अथवा सीनेट की वित्तसमिति से सुझाव प्राप्त करती है और तत्पश्चात् सदन के समक्ष विधेयक प्रस्तुत करती है। सदन में विधेयक पर वाद-विवाद किया जाता है, उसमें सशोधन किया जाता है और तब उसे स्वीकृत किया जाता है। तत्पश्चात् विधेयक सीनेट को सौंप दिया जाता है, जहाँ पहले वह सीनेट की वित्त समिति में जाता है और फिर सीनेट में। दोनों सदनों में यदि कोई मतभेद होता है तो उसे "सम्मेलन" (Conference) द्वारा दूर कर लिया जाता है। दोनों सदनों में स्वीकृत होने के पश्चात्, राजस्व विधेयक राष्ट्रपति के पास भेज दिया जाता है जोकि बिना किसी हेर-फेर के उस पर हस्ताक्षर कर देता है। इस प्रकार व्यय की अनुमति देकर और

---

1 "If the odour of pork does not fill the halls of Congress to the extent it did forty years ago, it must nevertheless be sadly recorded that pork still holds a place as a congressional diet. Even most of the economy-minded Congressmen either partake there of or allow their colleagues to indulge."

राजस्व की व्यवस्था करके, कांग्रेस आय तथा व्यय के अनुमानों के वार्षिक बजट को पास करने का अपना पहला कार्य पूर्ण कर लेती है।

## बजट का प्रबन्ध

### (Administering the Budget)

कांग्रेस द्वारा बजट पास कर देने के पश्चात् देखना यह होता है कि व्ययकारक अभिकरणों (Spending agencies) के हिस्से में जो धन आया है उसे वे कांग्रेस द्वारा निर्धारित उद्देश्यों के अनुसार ही व्यय करें। अतः बजट के प्रबन्ध तथा कार्यान्वय के लिए, सन् १९२१ के 'बजट तथा लेखाकन अधिनियम' (Budget and Accounting Act) के द्वारा एक स्वतन्त्र संस्थान (Establishment) की स्थापना की गई जो कि 'सामान्य लेखाकन कार्यालय' (General Accounting Office) के नाम से प्रसिद्ध है। महानियन्त्रक (Comptroller General) इस कार्यालय का अध्यक्ष होता है जिसकी नियुक्ति राष्ट्रपति तथा सीनेट द्वारा पन्द्रह वर्ष के लिए की जाती है। यह कार्यालय कार्यपालिका के नियन्त्रण से बहुत कुछ मुक्त रहता है। सामान्य लेखाकन कार्यालय तथा बजट-ब्यूरो बजट का प्रबन्ध व प्रशासन करते हैं। कार्यपालिका द्वारा बजट-ब्यूरो को बजट के पर्यवेक्षण (Supervision), नियन्त्रण तथा कार्यान्वय का कार्य सौंपा जाता है। बजट के निर्देशक (Director) के माध्यम से, राष्ट्रपति सरकार के व्ययकारक अभिकरणों से यह मांग करता है कि व्यय करने से पहले वे धनराशियों के मासिक विवरण-पत्र (Monthly statements) प्रस्तुत करें, निर्देशक की स्वीकृति के पश्चात् ऐसी मासिक धनराशियों से अधिक व्यय नहीं किया जा सकता। इस प्रकार, कांग्रेस द्वारा विनियोजन (Appropriation) का अर्थ व्यय का आदेश (Order) नहीं है, बल्कि कार्यपालिका के अनुमोदन (Approval) की स्थिति में, वह तो केवल व्यय करने की अनुमति (Permission) मात्र है। ब्यूरो का निर्देशक सरकार के अत्यधिक तथा निरर्थक खर्चों को रोकने के लिए अपने अधिकार का प्रयोग कर सकता है।

महानियन्त्रक विभागों तथा संस्थानों के लिए हिसाब-किताब रखने की एक पद्धति निर्धारित करता है और संयुक्त राज्य के द्वारा अथवा उसके विरुद्ध किये जाने वाले दावों (Claims) का निबटारा करता है। परन्तु उसके मुख्य कार्य लेखाकन (Accounting) तथा लेखा-परीक्षण (Auditing) के ही हैं। अपनी लेखाकन सत्ता (Accounting authority) के द्वारा यह प्रस्तावित खर्चों तथा धन की उपलब्धता के बारे में निर्णय करता है। अपनी लेखा-निरीक्षण सत्ता (Auditing authority) के द्वारा यह सौदों (Transactions) के हो चुकने के पश्चात् हिसाब-किताब की जांच व परीक्षण करता है जिससे कि व्यय में पाई जाने वाली किसी भी अवैधानिकता अथवा अनियमितता का पता लगाया जा सके। इस प्रकार प्रत्येक पग पर जांच व परीक्षण की व्यवस्था की जाती है जिससे कि धन के दुरुपयोग अथवा अपव्यय को रोका जा सके।

संयुक्त राज्य अमेरिका में वित्त पर कांग्रेस की सत्ता वास्तविक है और प्रभावशाली है। कांग्रेस किसी भी कर में कटौती कर सकती है और किसी भी विशिष्ट खर्च में वृद्धि कर सकती है। कांग्रेस व्यय की किसी भी मद को बढ़ा अथवा घटा सकती है। कांग्रेस में स्वीकृत होने के पश्चात् बजट जिस रूप में बाहर आता है उसके विषय में कार्यपालिका सदा ही निश्चित नहीं होती। संयुक्त राज्य अमेरिका में कांग्रेस को बजट सम्बन्धी प्रस्तावों में संशोधन करने की पूर्ण शक्ति प्राप्त है, एक ऐसी शक्ति जोकि ब्रिटेन में संसद को प्राप्त नहीं है।

## ब्रिटिश तथा अमरीकी पद्धतियों की तुलना (British and American Systems Compared)

### समानतायें (Similarities)

(१) दोनों ही देशों में अनुमान (Estimates) कार्यपालिका (Executive) द्वारा तैयार किये जाते हैं।

(२) दोनों देशों में, बजट में वर्ष भर के व्यय के अनुमान दिये जाते हैं और उस व्यय के लिए जितनी आय की आवश्यकता होती है उसके पूर्वानुमानित आकड़े दिए जाते हैं।

(३) संयुक्त राज्य की कांग्रेस की विनियोजन समिति की बैठकें ब्रिटेन की पूर्ति समिति के वाद-विवाद के सहश होती हैं।

(४) दोनों देशों में, विस्तृत राजस्व अनुमानों पर 'उपाय व साधन समिति' में वाद-विवाद किया जाता है।

### विभिन्नतायें (Differences) :

(१) आय तथा व्यय के अनुमानों की स्वीकृति की कार्य-पद्धति ब्रिटेन के मुकाबले संयुक्त राज्य अमेरिका में कम एकीकृत तथा कम केन्द्रित है। केवल एक विनियोजन विधेयक तथा एक वित्त विधेयक की बजाय, संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस में व्यय तथा कराधान (Taxation) का निर्धारण क्रमशः पृथक्-पृथक् उपायों की एक शृंखला के रूप में किया जाता है। पृथक्-पृथक् विनियोजन विधेयकों के कारण, वर्ष भर के कार्यक्रम पर सम्पूर्ण रूप में विचार करने का कार्य कांग्रेस के लिए कम आसान बन जाता है।

(२) कांग्रेस में प्रत्येक सदस्य को इस बात की छूट होती है, कि वह व्यय में वृद्धि तथा करों में कमी करने का प्रस्ताव कर सके। ब्रिटेन की संसद में यह सम्भव नहीं है। इसी कारण यह आलोचना की जाती है कि ब्रिटिश संसद की वित्तीय शक्तियाँ कम कर दी गई हैं। सन् १९१७ में ब्रिटेन में राष्ट्रीय व्यय पर एक प्रवर समिति (Select committee) की नियुक्ति की गई थी जिसका कार्य वित्त पर

संसदीय नियन्त्रण के सम्पूर्ण प्रश्न पर विचार करना था। इस समिति द्वारा सन् १९१८ में प्रस्तुत किये गए प्रतिवेदन में यह कहा गया कि निस्सन्देह स्थिति यह थी कि वह पद्धति पूर्णतया असन्तोषजनक थी जिसके अन्तर्गत कि मन्त्रालय के बजट प्रस्तावों में परिवर्तन न किये जा सकने की व्यवस्था मन्त्रालय को अस्वीकार्य थी। प्रतिवेदन में समिति ने कहा कि —<sup>1</sup>

“कुछ अपवादों को छोड़कर, (जाँच के प्रश्नों के) उत्तरों से यही एक राय प्रकट होती है कि व्यय पर संसदीय नियन्त्रण की वर्तमान पद्धति अपर्याप्त है। उस दृष्टि से हम सहमत हैं वर्तमान कार्यविधि (Procedure) से सदन (House) सन्तुष्ट नहीं है।”

“इसमें कोई सन्देह नहीं कि संसद के समक्ष अनुमानों का प्रस्तुतीकरण बड़ा लाभप्रद है। इससे अनुमानों की धनराशियों का प्रचार हो जाता है तथा उनके व्यय के लिए उत्तरदायित्व का निर्धारण हो जाता है। मन्त्रियों तथा विभागों पर भी इसका परोक्ष प्रभाव पड़ता है क्योंकि यह सम्भावना सदा बनी रहती है कि अनुमानों की किसी भी मद को चुनौती दी जा सकती है। नीति तथा प्रशासन के पर्यालोचन के लिये पूर्ति समिति में किये जाने वाले वाद-विवाद अत्यावश्यक होते हैं। परन्तु जहाँ तक व्यय के प्रस्तावों के प्रत्यक्ष सक्रिय नियन्त्रण का सम्बन्ध है, यह कहना ठीक ही होगा कि यदि अनुमान संसद में प्रस्तुत न किये गये होते और पूर्ति समिति की स्थापना ही न हुई होती, तब भी कोई विशेष अन्तर नहीं पड़ता। वस्तु-स्थिति यह है कि अधिकतर अनुमान प्रतिवर्ष प्रत्येक सत्र (Session) के अन्त में विवादान्तक प्रस्ताव (Closure) के अन्तर्गत बिना जरा भी वाद-विवाद के औपचारिक रूप से (Formally) पास कर दिये जाते हैं। यद्यपि प्रत्येक अनुमान, चाहे उस पर विवादान्तक प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया हो अथवा नहीं, संसदीय प्रक्रिया (Parliamentary process) में से ठीक वैसा का वैसा ही निकल जाता है जैसा कि वह आया था, तथापि यह नहीं कहा जा सकता कि किसी भी वर्ष में अथवा किसी भी मद के अन्तर्गत ऐसा अवसर कभी आता ही नहीं कि जिसमें व्यय के प्रस्तावों पर लाभप्रद रीति से पुनर्विचार अथवा संशोधन किया जाता हो।”

“अनुमानों के प्रस्तुत किये जाने से पूर्व राजकोष द्वारा सामान्यतः उनका सूक्ष्म परीक्षण किया जाता है। परन्तु राजकोष (Treasury) स्वयं कार्यपालिका (Executive) का ही एक अंग होता है। जब कोई भी विभागीय मन्त्री ऐसे किसी भी प्रस्ताव के बारे में, जिसे कि वह प्रस्तुत करना चाहता है अथवा अपने अनुमानों में रखना चाहता है, अर्थ महामात्य (Chancellor of the Exchequer) की व्यक्तिगत सहमति प्राप्त कर लेता है, तो अनिवार्यतः ही राजकोष उस प्रस्ताव के बारे में मौन धारण कर लेता है। राजकोष का नियन्त्रण, एक निश्चित सीमा तक बहुमूल्य प्रबन्ध है, परन्तु वह संसदीय नियन्त्रण का स्थानापन्न (Substitute) नहीं है।”

जहाँ तक अमेरिकन पद्धति का सम्बन्ध है, यह आरोप लगाया जाता है कि कांग्रेस को अत्यधिक शक्ति देने से कार्यपालिका शक्तिहीन हो गई है। इस बात का सर्वश्रेष्ठ ज्ञान कार्यपालिका को ही हो सकता है कि व्यय के लिए कितने धन की आवश्यकता है। व्यवस्थापिका को धन की स्वीकृति देनी चाहिए और तब कार्यपालिका को उसके लिए उत्तरदायी बना देना चाहिए। परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका में अध्यक्षतात्मक पद्धति की सरकार (Presidential system of government) के कारण ऐसा होना सम्भव नहीं है। इस प्रकार विभिन्न देशों की वित्तीय प्रणालियाँ उनमें प्रचलित राजनैतिक पद्धतियों पर निर्भर होती हैं। ब्रिटेन की राजनैतिक पद्धति में मन्त्रि-परिषद् (Cabinet) नीति-निर्धारक अभिकरण है और व्यवस्थापिका (Legislature) उस नीति को कार्यान्वित करने के उपायों की व्यवस्था करती है तथा कार्यपालिका को किसी भी त्रुटि अथवा भूल के लिए, यदि कोई हो तो, उत्तरदायी बनाती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में 'निर्धारक' कार्य कांग्रेस में निहित है अतः उनकी वित्तीय व्यवस्थाओं के सम्बन्ध में भी कांग्रेस ही पूर्ण सत्ता का प्रयोग करती है।

---

## भारतीय बजट अथवा आय-व्ययक (Indian Budget)

### भारतीय बजट की तैयारी (Preparation of the Indian Budget)

बजट अनुमानों की तैयारी किसी भी देश के वित्तीय प्रशासन का प्रथम पग है। बजट अनुमानों की तैयारी का उत्तरदायित्व कार्यपालिका (Executive) के कंधों पर होता है। कार्यपालिका को विभिन्न विभागों की आवश्यकताओं का ज्ञान होता है अतः वही इस स्थिति में होती है कि आय तथा व्यय के अनुमानों को सर्वश्रेष्ठ रीति से तैयार कर सके। भारत में वित्त मन्त्रालय (Finance Ministry), प्रशासकीय मन्त्रालय और अधीनस्थ कार्यालय, योजना आयोग (Planning Commission) तथा नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor General), सभी बजट की तैयारी में लगे रहते हैं।

भारतीय वित्तीय वर्ष (Indian Financial Year) १ अप्रैल से प्रारम्भ होता है, अतः उससे पहले वर्ष के जुलाई अथवा अगस्त मास से ही अनुमानों (Estimates) की तैयारी का कार्य प्रारम्भ हो जाता है। बजट की तैयारी का कार्य स्थानीय कार्यालयों से प्रारम्भ होता है। जुलाई अथवा अगस्त में वित्त मन्त्रालय प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा विभागाध्यक्षों को उनके व्यय की आवश्यकताओं के अनुमान तैयार करने के लिए प्रपत्र (फार्म) भेजता है। विभागों द्वारा ये निर्धारित प्रपत्र स्थानीय कार्यालयों को भेज दिये जाते हैं जोकि उन पर अनुमान तैयार करते हैं। प्रत्येक प्रपत्र (फार्म) में निम्नलिखित खाने होते हैं—

(१) गत वर्ष की वास्तविक आय तथा व्यय, (२) वर्तमान वर्ष के स्वीकृत अनुमान, (३) वर्तमान वर्ष के सशोधित अनुमान, और आगामी वर्ष के लिए बजट अनुमान। अनुमानों में प्रस्तावित वृद्धि अथवा कमी के विस्तार के लिए भी प्रपत्र (फार्म) में एक खाना (Column) होता है।

अनुमान प्रपत्र की प्रतिनिधि अग्रांकित सारिणी के अनुसार है—

# Budget Estimate for the year 19—

५३६

लोक प्रशासन

Minor head & sub heads of appropriation	Actuals for the last year	Budget estimates as sanctioned for the current year	Revised estimates for the current year		Revised estimates for the next year		Expansion of increase or decrease
			Disbursing officer	Head of the Deptt	Disbursing officer	Head of the Deptt	

स्थानीय कार्यालय के प्रपत्र प्रशासकीय मन्त्रालयों के सम्बन्धित विभागों को भेजते हैं। विभागाध्यक्षों द्वारा इन अनुमानों का सूक्ष्म निरीक्षण तथा पुनर्विलोकन किये जाने के पश्चात् प्रशासकीय मन्त्रालय (Administrative Ministers) अपने-अपने विभागों के सभी अनुमानों को एकीकृत करते हैं और नवम्बर के मध्य के लगभग वित्त मन्त्रालय को प्रेषित कर देते हैं। हर एक विभाग के अनुमानों की एक

प्रतिलिपि भारत के महालेखापाल (Accountant General) को प्रेषित कर दी जाती है। वह विभिन्न मदों (Items) की जाच करता है और यह देखता कि अनुमानों में सभी स्वीकृत प्रभार (Charges) ही वर्तमान हैं और अस्वीकृत प्रभार उनमें सम्मिलित नहीं किये गये हैं। वह प्रशासकीय मन्त्रालयों के अनुमानों के बारे में अपनी टिप्पणियाँ वित्त-मन्त्रालय के समक्ष प्रस्तुत करता है।

### वित्त-मन्त्रालय द्वारा अनुमानों का सूक्ष्म परीक्षण

(Scrutiny of Estimates by the Finance Ministry)

प्रशासकीय मन्त्रालयों द्वारा तैयार किये गये बजट अनुमानों की जब महालेखापाल द्वारा जाच कर ली जाती है, तत्पश्चात् वित्त-मन्त्रालय द्वारा उनका सूक्ष्म परीक्षण किया जाता है। प्रशासकीय मन्त्रालयों द्वारा तैयार किये गये बजट अनुमानों को मोटे रूप में तीन भाग में बाटा जाता है —

(१) स्थायी प्रभार (Standing Charges), (२) प्रचलित योजनायें (Continuing schemes) और (३) नवीन योजनायें (New Schemes)।

(१) स्थायी प्रभार अथवा स्थायी व्यय—स्थायी व्यय में स्थायी संस्थाओं (Permanent establishment) के वेतन भत्ते (Allowances) और व्यय तथा कार्यालय के प्रासंगिक व्यय (Office contingencies) सम्मिलित हैं। इस प्रकार के व्यय में सम्बन्धित विभागीय अनुमान प्रशासकीय मन्त्रालय द्वारा सूक्ष्म परीक्षण के लिए, सीधे वित्त-मन्त्रालय के आर्थिक मामलों के विभाग (Department of Economic Affairs) के बजट सभाग (Budget Division) को भेजे जाते हैं।

(२) प्रचलित योजनायें अथवा कार्यक्रम—प्रशासकीय मन्त्रालयों द्वारा तैयार की गई प्रचलित योजनाओं के अनुमानों का सूक्ष्म परीक्षण व्यय विभाग (Department of Expenditure) में किया जाता है। यह सूक्ष्म परीक्षण पहले में ही किये गए कार्य की प्रगति, उस बारे में की गई वचन-बद्धताओं (Commitments) तथा अन्तिम वर्ष के लिए कार्य के सम्पादन की योजनाओं एवं प्रवृत्तियों (Trends) के सम्बन्ध में किया जाता है। यह सूक्ष्म परीक्षण गत वर्ष के कार्य सम्पादन के सम्बन्ध में तथा गततः प्रकृति (Continuous type) का होता है।

(३) नवीन योजनायें अथवा कार्यक्रम—वित्त-मन्त्रालय द्वारा अनुमानों का वास्तविक सूक्ष्म परीक्षण नये कार्यक्रमों में प्रस्तावित खर्चों के सम्बन्ध में होता है। बजट के आवश्यक व्यवस्था करने में पहले, व्यय की गई मदों की जाच विभिन्न प्रशासकीय मन्त्रालयों में सम्बन्धित वित्तीय मलाहकारों द्वारा की जाती है। पूंजीगत व्यय (Capital expenditure) के अनुमानों की जाच भी वित्तीय मलाहकारों द्वारा की जाती है और फिर इन अनुमानों पर योजना आयोग (Planning Commission) के परामर्श में आर्थिक मामलों के विभाग द्वारा यह विचार किया जाता है। विना-साधनों (Resources) की उपलब्धता के आधार पर तथा बजट में सम्मिलित होने के लिए प्रतियोगी मांगों की प्रत्येक मद की प्राथमिकता (Priority) के सम्बन्ध

मे किया जाता है। वित्त-मन्त्रालय द्वारा बजट में व्यय की नई मदों की पूर्ण जाच की जाती है। नई योजनाओं पर व्यय के सम्बन्ध में वित्त-मन्त्रालय द्वारा जिस प्रकार के प्रश्न पूछे जाते हैं वे ये हैं— नये व्यय की आवश्यकता क्या है? भूतकाल (Past) में कार्य किस प्रकार चल रहा था? आदि-आदि। परन्तु इस पूर्व-बजट सूक्ष्म परीक्षण (Pre-budget scrutiny) के सम्बन्ध में एक आलोचना यह की जाती है कि ऐसी नई योजनाओं के सम्बन्ध में, जिनमें कि भारी व्यय की आवश्यकता होती है, यह सूक्ष्म परीक्षण सदा ही पूर्ण नहीं होता है। इसका परिणाम यह होता है कि योजना की वास्तविक आवश्यकताओं के स्पष्ट ज्ञान के अभाव में, बजट में उसके लिए एक-मुश्त धनराशि की व्यवस्था कर दी जाती है। इस असन्तोषजनक सूक्ष्म परीक्षण का कारण यह है कि प्रशासकीय मन्त्रालय बहुधा ऐसी योजनाएँ बजट में सम्मिलित करने के लिए, ले आते हैं जोकि केवल सैद्धान्तिक अथवा विचार मात्र ही होती हैं और इसके अतिरिक्त अधिकांश योजनाएँ भी मन्त्रालय की ठीक बजट की तैयारी के समय प्राप्त होती हैं। ऐसी योजनाओं को बजट में सम्मिलित करने पर बजटोत्तर (Post-budget) सूक्ष्म परीक्षण आवश्यक हो जाता है, जिसका परिणाम यह होता है कि व्यय की स्वीकृतियाँ प्रदान करने में देरियाँ होती हैं। यह सम्पूर्ण स्थिति बड़ी असन्तोषजनक है। “यह अत्यन्त आवश्यक है कि प्रशासकीय मन्त्रालय बजट में सम्मिलित करने के लिए अपनी सम्बन्धित योजनाएँ वित्त-मन्त्रालय के सम्मुख केवल तभी रखें जबकि किसी विशिष्ट योजना से सम्बन्धित वह समस्त विवरण तैयार हो जाए जोकि उस योजना का स्पष्ट ज्ञान प्राप्त करने के लिए आवश्यक तथा पर्याप्त हो। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए दूरदर्शितापूर्ण योजनाओं के निर्माण का कार्य वर्ष भर चलता रहना चाहिए जिससे कि बजट की तैयारी के समय हो जाने वाली भीड़-भाड़ कम की जा सके।” इसी प्रकार अन्य अनुमान समिति (Estimates Committee) के प्रतिवेदन में कहा गया कि “समिति इस स्थिति को बड़ी असन्तोषजनक समझती है कि वित्त-मन्त्रालय बजट में सम्मिलित करने के लिए अपूर्ण तथा अविचार-पूर्ण योजनाओं को स्वीकार करने में इस प्रकार जल्दबाजी करता है। स्पष्टतः ही, इस कार्यविधि का परिणाम यह होता है कि सदन में ऐसे अपूर्ण अनुमान उस्थित कर दिये जाते हैं जो गलत सिद्ध हो सकते हैं और जिनके कारण योजनाओं के वित्तीय पहलुओं के नियन्त्रण में शिथिल हो सकती है। तथा योजनाओं के कार्यान्वयन में देरी हो सकती है। समिति का यह मत है कि वित्त-मन्त्रालय का यह कर्तव्य तथा उत्तरदायित्व है कि वह यह देखे कि ऐसी भी योजना बजट में सम्मिलित न की जाए जिसका सूक्ष्म परीक्षण न हुआ हो। किन्तु यदि ऐसी योजनाएँ एक वर्ष में पूर्ण तथा परिपक्व हो जायें और यदि उनका शीघ्र क्रियान्वयन आवश्यक हो, तो उस स्थिति

मे अनुपूरक माँगें प्रस्तुत की जानी चाहिए।”<sup>1</sup> इस प्रकार नई योजनाओं तथा व्यय की नई मदों का सूक्ष्म परीक्षण (Scrutiny) विस्तृत तथा पूर्ण रहना चाहिए। यदि किसी अत्यन्त महत्वपूर्ण मामले के बारे में प्रशासकीय मन्त्रालय तथा वित्त-मन्त्रालय के बीच कोई मतभेद हो तो उस स्थिति में मामला मन्त्री-परिषद् (Cabinet) को सौंप दिया जाता है, और मन्त्री-परिषद् में भी यदि कोई मतभेद हो तो वित्तीय मामलों के बारे में वित्त-मन्त्रालय की आवाज सबसे महत्वपूर्ण मानी जाती है।

### अनुमानों का पुनर्वर्गीकरण (Reclassification of Estimates)

मन्त्रालय के विभागों आदि के द्वारा जो अनुमान तैयार किये जाते हैं वे स्थायी व्ययों, प्रचलित योजनाओं तथा नई योजनाओं के रूप में होते हैं। वित्त-मन्त्रालय द्वारा जब वे अन्तिम रूप से स्वीकृत कर दिये जाते हैं तो निम्न प्रकार उनका पुनर्वर्गीकरण कर दिया जाता है

अधिकारियों का वेतन	Pay of officers
संस्थान का घेतन	Pay of Establishment
भत्ते तथा व्यवसायिक व्यय	Allowances and Honoraria
अन्य प्रभार	Other Charges

यह वर्गीकरण ब्रिटिश सरकार के लिए उपयुक्त था क्योंकि उस सरकार का मुख्य उद्देश्य कानून व व्यवस्था की स्थापना करना था अतः उस समय केवल न्यूनतम परिपालन सेवाओं (Maintenance services) की ही आवश्यकता होनी थी। वर्तमान कल्याणकारी राज्य (Welfare state) में पुराना वर्गीकरण बिल्कुल व्यर्थ है। अतः अनुमान समिति ने यह सिफारिश की है कि अनुमानों का वर्गीकरण निम्न प्रकार होना चाहिए

### स्थायी प्रभार अथवा स्थायी व्यय (Standing Charges)

- अधिकारियों व कर्मचारी-वर्ग का वेतन
- अधिकारियों व कर्मचारी-वर्ग के भत्ते (Allowances)।
- कार्यालय के प्रासंगिक व्यय (Contingencies)।
- अन्य मदें (उन बड़ी मदों का उल्लेख किया जाय जिनमें प्रत्येक की लागत १०,००० रु० से अधिक हो)

### प्रचलित योजनाएँ (Continuing Schemes)

- योजना न० १ (योजना का नाम) (Name of the scheme)।
- अधिकारियों व कर्मचारी-वर्ग का वेतन।

अधिकारियों व कर्मचारी-वर्ग के भत्ते ।

कार्यालय के प्रासंगिक व्यय

अन्य मदें (उन बड़ी मदों का उल्लेख किया जाय जिनमें प्रत्येक की लागत १०,००० रु० से अधिक हो ।)

योजना सं० २ (योजना का नाम)

योजना सं० ३ (योजना का नाम)

### नवीन योजनायें

(New Schemes) .

योजना सं० १ (योजना का नाम)

अधिकारियों व कर्मचारी-वर्ग के वेतन

अधिकारी व कर्मचारी-वर्ग के भत्ते

कार्यालय के प्रासंगिक व्यय

अन्य मदें (उन बड़ी मदों का उल्लेख किया जाय जिनमें प्रत्येक की लागत १०,००० रु० से अधिक हो ।)

योजना सं० २ (योजना का नाम)

योजना सं० ३ (योजना का नाम)

अनुमानों के इस वर्गीकरण से व्यय की सम्पूर्ण योजना विन्कुल स्पष्ट हो जायेगी ।

## सरकारी आय के अनुमान

(Estimates of Revenue)

व्यय के अनुमान पूर्ण हो जाने के पश्चात्, सरकारी आय अथवा राजस्व (Revenue) के अनुमान तैयार किये जाते हैं । सरकारी आय का अनुमान लगाना भी वित्त-मन्त्रालय का कार्य है । आय-कर विभाग (Income Tax Department), केन्द्रीय उत्पादन-कर विभाग (Central Excise Department) तथा सीमा-शुल्क (Customs) विभाग, जो कि सरकारी आय का संग्रह करने वाले महत्वपूर्ण विभाग हैं, विगत वर्ष में संग्रह की गई सरकारी आय के आकड़ों के आधार पर आगामी वित्तीय वर्ष के लिए सम्भावित सरकारी आय का अनुमान लगाते हैं । इसके पश्चात् वित्त-मन्त्रालय व्यय की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए करों (Taxes) की दरों में हेर-फेर करता है । इस स्थिति में यह हो सकता है कि नये कर लगाये जायें, पुराने समाप्त कर दिये जायें या बढ़ा दिये जायें अथवा घटा दिये जायें ।

जब वित्त-मन्त्रालय द्वारा आय तथा व्यय के अनुमान तैयार कर लिए जाते हैं तो मसद् में प्रस्तुत करने के लिए दो विवरण-पत्र (Statements) तैयार किए जाते हैं । वे हैं “वार्षिक वित्तीय विवरण-पत्र” (Annual Financial Statement) और “अनुदानों की मांगें” (Demands of Grants) प्रथम विवरण-पत्र में

सार्वजनिक लेखे (Public Accounts) तथा संचित निधि Consolidated Fund), दोनों के ही अन्तर्गत सरकार की कुल प्राप्तियाँ (Gross receipts) तथा व्यय दिखाये जाते हैं। हमारे विवरण-पत्र (अर्थात् अनुदानों की माँगों) में वे व्यय दिखाये जाते हैं जिनकी पूर्ति संचित निधि में से की जाती है। पृथक् प्रशासकीय इकाई की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए पृथक् मांगे प्रस्तुत की जाती हैं।

### व्यवस्थापिका के लिए वजट (Budget for the Legislature)

इस प्रकार सरकारी धन के व्यय से सम्बन्धित विभागों तथा अभिकरणों (Agencies) के लम्बे प्रयत्नों के फलस्वरूप दो महत्वपूर्ण प्रलेखपत्र (Documents) तैयार किये जाते हैं, अर्थात् “वार्षिक वित्तीय विवरण-पत्र” तथा “अनुदानों के लिए मांगें” ये प्रलेखपत्र व्यवस्थापिका (Legislature) में प्रस्तुत किये जाते हैं। सविधान (Constitution) के अनुच्छेद ११२ में यह व्यवस्था है कि

“(१) प्रत्येक वित्तीय वर्ष के बारे में समूह के दोनों सदनों के समक्ष राष्ट्रपति भारत सरकार की उस वर्ष के लिए अनुमानित प्राप्तियों और व्यय का विवरण रख-वायेगा जिसे सविधान के इस भाग में “वार्षिक वित्त-विवरण” के नाम से निर्दिष्ट किया गया है।

(२) वार्षिक वित्त-विवरण में दिये हुए व्यय के अनुमानों में—

(क) जो व्यय इस सविधान में भारत की संचित निधि पर भारत व्यय के रूप में वर्णित है उसकी पूर्ति के लिए अपेक्षित धनराशियाँ, तथा

(ख) भारत की संचित निधि से किये जाने वाले अन्य प्रस्ताविक व्यय की पूर्ति के लिए अपेक्षित राशियाँ, पृथक्-पृथक् दिखाई जायेंगी तथा राजस्व लेखे पर होने वाले व्यय का अन्य व्यय से भेद किया जायेगा।

इस रीति के द्वारा कार्यपालिका द्वारा वजट तैयार किया जाता है और विचार तथा अनुमोदन के लिए विधान-मण्डल में प्रस्तुत किया जाता है।

-----

## व्यवस्थापिका में भारतीय बजट (Indian Budget in the Legislature)

बजट अनुमान कार्यपालिका (Executive) द्वारा तैयार किये जाते हैं और तत्पश्चात् स्वीकृति के लिए व्यवस्थापिका के समक्ष प्रस्तुत किये जाते हैं। व्यवस्थापिका कुछ सिद्धान्तों के आधार पर विनियोजन (Appropriations) का प्रबन्ध करती है अथवा धन की व्यवस्था करती है। ये सिद्धान्त निम्न प्रकार हैं।—

(१) केवल कानून द्वारा पहले से प्राधिकार प्राप्त कार्यों की पूर्ति के लिए ही प्रशासकीय निकायों (Bodies) के लिए विनियोजन किये जाते हैं।

(२) "सरकारी आय की प्राप्ति के लिए विधेयको" (Bills for raising revenue) का निर्माण निम्न सदन (Lower House) में किया जाता है।

(३) विनियोजन सामान्यतः एक सीमित अवधि के लिए, जैसे कि एक वर्ष अथवा ऐसी ही अवधि के लिए किये जाते हैं।

(४) प्रशासकीय अभिकरणों से यह आशा की जाती है कि वे अपना कार्य पूर्णतया विनियोजन विधि (Appropriation law) के अनुसार ही सम्पन्न करेंगे। इसका अर्थ यह है कि धन केवल विनियोजित कार्यों की पूर्ति के लिए ही व्यय किया जावेगा।

(५) विनियोजन प्रक्रिया (Process) व्यवस्थापिका को निरन्तर एक ऐसा अवसर प्रदान करती है कि जिससे वह सरकार की प्रशासकीय नीति पर पुनर्विचार कर सके। इस प्रकार व्यवस्थापिका धन प्राप्त करने वाली तथा धन के व्यय की स्वीकृति देने वाली सत्ता है, अतः व्यवस्थापिका की स्वीकृति के बिना कार्यपालिका न तो धन उगाह ही सकती है और न उसे व्यय ही कर सकती है। अब हम देखेंगे कि भारतीय ससद् किस प्रकार बजट को स्वीकार करती है।

### वित्त पर ससद् की शक्ति के संवैधानिक उपलब्ध (Constitutional Provisions Concerning Parliament's Power Over Finance)

भारतीय संविधान में यह व्यवस्था की गई है कि "प्रत्येक वित्तीय वर्ष के बारे में मसद् के दोनों सदनों के समक्ष राष्ट्रपति भारत सरकार की उस वर्ष के लिए अनुमानित प्राप्ति और व्यय का विवरण रखवायेगा जिसे 'वार्षिक वित्तीय विवरण-

(छ) इस सविधान द्वारा, अथवा ससद् मे विधि (Law) द्वारा, इस प्रकार भारित घोषित किया गया कोई अन्य व्यय ।<sup>1</sup>

भारत की सचित निधि पर भारित व्यय से सम्बद्ध अनुमान ससद् मे मतदान के लिए न रखे जायेंगे, परन्तु इस बात का यह अर्थ न किया जायगा कि वह ससद् के किसी सदन मे उन अनुमानों मे से किसी पर चर्चा को रोकती है ।

उक्त अनुमानों मे से जितने अन्य व्यय से सम्बद्ध हैं वे लोक सभा के समक्ष अनुदानों की मांगों के रूप मे रखे जायेंगे, और लोक सभा को यह शक्ति प्राप्त होगी कि वह किसी मांग को स्वीकार या अस्वीकार करे अथवा किसी मांग को, उसमे उल्लिखित राशि को कम करके, स्वीकार करे ।<sup>2</sup>

लोक सभा द्वारा अनुदान किये जाने के पश्चात् भारत की सचित निधि मे से—

(क) लोक सभा द्वारा इस प्रकार किये गये अनुदानों (Grants) की , तथा

(ख) भारत की सचित निधि पर भारित, किन्तु ससद् के समक्ष पहले रखे गये विवरण मे दी हुई राशि से किसी भी अवस्था मे अनधिक (Not exceeding) व्यय की,

पूर्ति के लिए अपेक्षित सब धनो के विनियोजन के लिए विधेयक (Bill) प्रस्तुत किया जायगा ।

इस प्रकार किये गये किसी अनुदान की धनराशि मे हेर-फेर करने, या अनुदान के लक्ष्य को बदलने अथवा भारत की सचित निधि पर भारित व्यय की राशि मे हेर-फेर करने का प्रभाव रखने वाला कोई सशोधन, ऐसे किसी विधेयक पर, ससद् के किसी सदन मे प्रस्तावित नहीं किया जायगा ,

भारत मे सचित निधि मे से ससद् मे पारित विधि (Law) द्वारा किये गये विनियोजन के अधीन निकालने के अतिरिक्त और कोई धन न निकाला जायेगा ।<sup>3</sup>

अनुपूरक, अतिरिक्त अथवा अधिक अनुदानों के लिए भी यही कार्यविधि (Procedure) अपनाई जायेगी ।

### अनुपूरक अतिरिक्त अथवा अधिक अनुदान (Supplementary, Additional or Excess Grants)

(१) यदि—

(क) अनुच्छेद ११४ के उपबन्धों (Provisions) के अनुसार निर्मित किसी विधि द्वारा किसी विशेष सेवा पर चालू वित्तीय वर्ष के लिए व्यय किए जाने के लिए प्राधिकृत (Authorised) कोई धनराशि उस वर्ष के प्रयोजनों के लिए अपर्याप्त पाई

1 अनुच्छेद (Art) ११२

2 अनुच्छेद ११३

3 अनुच्छेद ११४

जाती है या जब उस वर्ष के वार्षिक वित्तीय विवरण-पत्र मे अपेक्षित न की गई किसी नई सेवा पर अनुपूरक अथवा अतिरिक्त व्यय की चालू वित्तीय वर्ष मे आवश्यकता पैदा हो गई हो , अथवा

(ख) किसी वित्तीय वर्ष मे किसी सेवा पर, उस सेवा और उस वर्ष के लिए अनुदान की गई धनराशि से अधिक कोई धन व्यय हो गया है, तो राष्ट्रपति यथा-स्थिति (As the case may be) समद के दोनो मदनों के समक्ष उस व्यय की अनुमानित राशि को दिखाने वाला दूसरा विवरण-पत्र रखवायेगा अथवा लोकसभा मे ऐसी अधिक राशि के लिए माग उपस्थित करायेगा ।<sup>1</sup>

### लेखानुदान, प्रत्ययानुदान और अपवादानुदान (Votes on Account, Votes on Credit and Exceptional Grants)

वित्तीय मामलो मे सामान्य प्रक्रिया की पूर्ति के लम्बित (Pending) रहने तक, लोकसभा को यह शक्ति प्राप्त है कि वह अनिश्चित आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए लेखानुदान, प्रत्ययानुदान तथा अपवादानुदान पारित कर सके । भारत मे वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ होने से पूर्व वजट सम्बन्धी वाद-विवाद को पूर्ण करने मे समर्थ न हो सके । इस स्थिति मे सदन एक लेखानुदान (Vote on account) पारित कर देता है जोकि सरकार को दो माह की अवधि के लिए धन निकालने का प्राधिकार देता है ।

“लोक सभा को—

(क) किसी वित्तीय वर्ष के भाग के लिए अनुमानित व्यय के बारे मे किसी अनुदान को, ऐसे अनुदान के लिए मतदान करने के लिए अनुच्छेद ११३ मे निर्धारित क्रिया की पूर्ति के लम्बित रहने तक, तथा उस व्यय के सम्बन्ध मे अनुच्छेद ११४ के उपबन्धों के अनुसार विधि के पारित होने (Passing) के लम्बित होने तक, पेशगी देने की ,

(ख) जब किसी सेवा की महत्ता या अनिश्चित रूप के कारण माग वैसे व्यौरे के साथ वर्णित नहीं की जा सकती जैसा कि वार्षिक वित्तीय विवरण-पत्र मे साधारणतया दिया जाता है तब भारत के सम्पत्ति स्रोतो पर अप्रत्याशित माग की पूर्ति के लिए अनुदान करने की ,

(ग) किसी वित्तीय वर्ष की चालू सेवा का जो अनुदान भाग न हो, ऐसा कोई अपवादानुदान (Exceptional grant) करने की ,

शक्ति होगी तथा उक्त अनुदान जिन प्रयोजनों के लिए किये गये हैं उनके लिए भारत की सचि त निधि मे से धन निकालना विधि द्वारा प्राधिकृत करने की

शक्ति ससद को होगी।”<sup>1</sup>

इसके अतिरिक्त, इस सम्बन्ध में वित्त विधेयक या सशोधन राष्ट्रपति की सिफारिश के बिना प्रस्तुत या प्रस्तावित न किया जायेगा तथा ऐसे उपबन्ध करने वाला विधेयक राज्य-सभा में प्रस्तुत न किया जायेगा।<sup>2</sup>

## राज्य-सभा की वित्तीय शक्तियाँ

### (Financial Powers of the Council of State)

वित्तीय मामलों में लोकसभा को राज्य-सभा पर सर्वोच्च शक्ति प्राप्त है।

सविधान में यह व्यवस्था है कि

(१) राज्य-सभा में धन-विधेयक (Money Bill) प्रस्तुत नहीं किया जायेगा।

(२) लोकसभा से पारित हो जाने के पश्चात्, धन विधेयक, राज्य-सभा को उसकी सिफारिशों के लिए पहुँचाया जायेगा तथा राज्य-सभा, विधेयक प्राप्त होने के चौदह दिन की कालावधि के भीतर, विधेयक को अपनी सिफारिशों सहित लोकसभा को लौटा देगी तथा ऐसा होने पर लोकसभा राज्य-सभा की सिफारिशों में सबको या किसी को स्वीकार या अस्वीकार कर सकेगी।

(३) यदि राज्य-सभा की सिफारिशों में से किसी को लोकसभा स्वीकार कर लेती है तो धन-विधेयक राज्य-सभा द्वारा सिफारिश किये गये तथा लोकसभा द्वारा स्वीकृत सशोधनों सहित दोनों सदनों द्वारा पारित समझा जायेगा।

(४) यदि राज्य-सभा की सिफारिशों में से किसी को भी लोकसभा स्वीकार नहीं करती है तो धन-विधेयक, राज्य-सभा द्वारा सिफारिश किये गये सशोधनों में से किसी के बिना, उस रूप में दोनों सदनों द्वारा पारित समझा जायेगा जिसमें कि वह लोकसभा द्वारा पारित किया गया था।

(५) यदि लोकसभा द्वारा पारित तथा राज्य-सभा को उसकी सिफारिशों के लिए पहुँचाया गया धन-विधेयक उक्त चौदह दिन की कालावधि के भीतर लोकसभा को लौटाया नहीं जाता तो उक्त कालावधि की समाप्ति पर यह दोनों सदनों द्वारा उस रूप में पारित समझा जायेगा जिसमें लोकसभा ने उसको पारित किया था।<sup>3</sup>

इस प्रयोजन के लिए कोई भी विधेयक धन-विधेयक समझा जायेगा यदि उसमें केवल निम्नलिखित विषयों में से मब अथवा किसी से सम्बन्ध रखने वाले उपबन्ध (Provisions) अन्तर्निष्ठ हैं, अर्थात्—

1 अनु० ११६

2 अनु० ११७

3 अनु० १०६

(क) किसी कर का आरोपण (Imposition), समाप्ति, परिहार (Remission), बदलना या विनियमन ,

(ख) भारत सरकार द्वारा धन उधार लेने का, या कोई प्रत्याभूति (Guarantee) देने का, अथवा भारत सरकार द्वारा लिए गये अथवा लिए जाने वाले किसी वित्तीय दायित्वों के सम्बन्ध में विधि को मशौघिन करने का विनियमन ;

(ग) भारत की संचित निधि (Consolidated Fund) अथवा आकस्मिकता निधि (Contingency Fund) की अभिरक्षा, ऐसी किसी निधि में धन डालना अथवा उसमें से धन निकालना ,

(घ) भारत की संचित निधि में से धन का विनियोजन (Appropriation) ,

(ङ) किसी व्यय को भारत की संचित निधि पर भारित व्यय घोषित करना अथवा ऐसे किसी व्यय की राशि को बढ़ाना ,

(च) भारत की संचित निधि के या भारत के लोक-लेखे (Public Account of India) के मध्य धन प्राप्त करना अथवा ऐसे धन की अभिरक्षा या निकासी करना अथवा मघ या राज्य के लेखों का लेखा-परीक्षण , अथवा

(छ) उप-खण्ड (Sub-clauses) (क) में (च) तक में उल्लिखित विषयों में से किसी का आनुपंगिक (Incidental) कोई व्यय ।

यदि यह प्रश्न उठता है कि कोई विधेयक धन-विधेयक है या नहीं तो उस पर नौकनभा के अध्यक्ष (Speaker) का निर्णय व प्रमाण-पत्र अन्तिम होगा ।<sup>1</sup>

## सदन में वजट

(Budget in the House)

मसद की वित्तीय गतिवियों में सम्बन्धित सवैधानिक उपबन्धों का विवेचन करने के पश्चात्, अब हम उस कार्य-विधि (Procedure) पर विचार करते हैं जोकि वजट के विवाद, पुनरावलोकन तथा अनुमोदन (Approval) के सम्बन्ध में सदन में अपनाई जाती है । निम्नलिखित प्रलेख-पत्र (Documents) वार्षिक वित्तीय विवरण-पत्र के साथ ही सदन में प्रस्तुत किये जाते हैं । इनके द्वारा विभिन्न कार्यक्रमों तथा नीतियों की विषय-सूचियों की व्याख्या की जाती है जोकि वजट का ही अंग बनती हैं —

(१) केन्द्र सरकार का वजट ।

(२) तीव्र खण्डों में असैनिक अनुमानों (Civil Estimates) के अनुदानों की मांगें (Demands) ,

(३) ङाक व तार अनुमानों के अनुदानों (Grants) की मांगें ।

(४) प्रतिरक्षा सेवाओं के अनुमान ।

(५) बजट पर व्याख्यात्मक स्मृतिपत्र (Explanatory Memorandum on the Budget),

(६) वित्त विधेयक तथा व्याख्यात्मक स्मृतिपत्र,

(७) बजट प्रस्तुत करते समय का वित्त मन्त्री का भाषण,

(८) विगत वर्ष का आर्थिक सर्वेक्षण (Economic Survey),

(९) बजट का आर्थिक वर्गीकरण (लगभग एक सप्ताह पश्चात् प्रस्तुत किया जाता है),

(१०) संक्षेप में बजट (लगभग दो माह पश्चात् किया जाता है) ।

एक पृथक् रेलवे बजट भी उपस्थित किया जाता है जिसमें रेलों की आय-व्यय, रेलों के लिए अनुदानों की मांगें, बजट प्रस्तुत करने का रेल-मन्त्री का भाषण तथा रेलवे बजट पर व्याख्यात्मक स्मृति-पत्र सम्मिलित होते हैं। इसके अतिरिक्त, जब भिन्न-भिन्न मन्त्रालयों की मांगों पर विवाद तथा मतदान किया जाता है तभी विभिन्न मन्त्रालयों के प्रशासकीय प्रतिवेदन (Reports) भी सदन में प्रस्तुत किये जाते हैं। जहाँ तक देश की आर्थिक स्थिति तथा नीति सम्बन्धी मामलों का प्रश्न है, वित्त-मन्त्री का भाषण तथा आर्थिक सर्वेक्षण ही सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्रलेख-पत्र है। जहाँ तक बजट की कार्य-क्रम सम्बन्धी सूची का सम्बन्ध है, इसके बारे में अनुदानों की मांगें (Demands for grants) तथा व्याख्यात्मक स्मृतिपत्र ही सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्रलेखपत्र हैं। अनुदानों की मांगें उन मन्त्रालयों तथा विभागों के अनुसार क्रमबद्ध कर ली जाती हैं जिनसे कि मतदान की हुई धनराशियों के लिए सवितरण सत्ताओं (Disbursing authorities) का निर्माण होता है। मांगों में राजस्व तथा पूंजीगत व्यय भी पृथक्-पृथक् दिखाये जाते हैं और आगामी वर्ष के लिए बजट अनुमान, चालू वर्ष के लिए सशोधित अनुमान तथा विगत वर्ष के वास्तविक आकड़े दिये होते हैं। विनियोजनों सहित इस प्रकार की कुल १४२ मांगें होती हैं जिनमें प्रत्येक चार भागों में बटी होती है प्रथम भागों में मांगों के अधीन कुल अपेक्षित धनराशि दी हुई होती है, द्वितीय भाग में बड़े शीर्षकों (Major heads) तथा उप-शीर्षकों (Sub-heads) के अन्तर्गत उपलब्ध दिये होते हैं जिससे कि मुख्य रूप से व्यय की ऐसी मदों को प्रकट किया जा सके, जैसे कि अधिकारियों का वेतन, संस्थान का वेतन (Pay of establishment), भत्ते तथा व्यावसायिक व्यय, अन्य प्रभार (Charges) व इगलैड में प्रभार आदि। तृतीय भाग विभिन्न उपशीर्षकों के अन्तर्गत और अधिक व्योरा प्रस्तुत करता है जिसमें कि अनेक ऐसी मदों (Items) का उल्लेख किया जा सके, जैसे उन अधिकारियों तथा संस्थाओं की सख्या जो कि किसी विशिष्ट मन्त्रालय अथवा विभाग द्वारा उन कार्यक्रमों के संचालन के लिए आवश्यक हों जिनके लिए कि वह उत्तरदायी है, और चतुर्थ भाग में उन प्रतिलिप्धियों (Recoveries) का विस्तृत विवरण दिया होता है जो कि व्यय में कमी करने के कारण लेखों (Accounts) में समायोजित (Adjust) की जाती है। व्याख्यात्मक स्मृतिपत्र

राजस्व के अनुमानों, राजस्व (Revenue) में से किये जाने वाले व्यय, और पूँजी तथा ऋण-शीर्षकों के सौदों के महत्वपूर्ण पहलुओं के बारे में जानकारी प्रदान करता है। इसके साथ ही साथ, इन स्मृतिपत्रों (Memoranda) में कई प्रकार के विवरण-पत्र (Statements) भी दिये जाते हैं जोकि वजट प्रलेख-पत्र की बहुसंख्यक मांगों में बिखरी हुई व्यय की मदों को एक स्थान पर इकट्ठा करते हैं। व्याख्यात्मक स्मृतिपत्रों (Explanatory Memoranda) में सरकारी आय तथा व्यय के बारे में व्यापक जानकारी दी हुई होती है। विस्तृत जानकारी से परिपूर्ण ये सब प्रलेख-पत्र (Documents) सदन के समक्ष रखे जाते हैं जिससे कि सदस्य वजट के सभी वित्तीय पहलुओं को समझने में समर्थ हो सकें।

### वजट का प्रस्तुतीकरण (Presentation of the Budget)

वजट वित्त-मन्त्री द्वारा फरवरी के अन्तिम दिन सामान्यतया शाम के ५ बजे लोक सभा में प्रस्तुत किया जाता है। इसके साथ ही, वित्त-मन्त्री अपना वजट भाषण देते हैं। वजट जिस दिन लोक-सभा में प्रस्तुत किया जाता है उस दिन इस पर कोई वाद-विवाद नहीं होता।<sup>1</sup>

### वजट पर सामान्य वाद-विवाद (General Discussion of the Budget)

सदन में वजट प्रस्तुत होने के कुछ दिन पश्चात्, वजट पर सामान्य वाद-विवाद होता है। सामान्य वाद-विवाद के समय, “सदन को इस बात की झूट होगी कि वह सम्पूर्ण वजट अथवा उसमें उत्पन्न सिद्धान्त के किसी प्रश्न के बारे में वाद-विवाद कर सके, परन्तु इस समय कोई भी प्रस्ताव प्रस्तुत न किया जा सकेगा, न सदन में वजट पर मतदान ही लिया जा सकेगा।” वाद-विवाद के अन्त में वित्त-मन्त्री विवाद का एक सामान्य उत्तर देते हैं।<sup>2</sup> वजट पर सामान्य वाद-विवाद के लिए आम-तौर पर दो या तीन दिन दिये जाते हैं।

### माँगों पर मतदान (The Voting of Demands)

जब वजट पर सामान्य वाद-विवाद समाप्त हो जाता है तब लोक सभा में अनुदानों की माँगों पर अर्थात् वजट के व्यय भाग पर मतदान लेने का कार्य प्रारम्भ होता है। अनुदान की माँग एक प्रस्ताव के रूप में की जाती है, “कि (अमुक-अमुक) माँगों के सम्बन्ध में ३१ मार्च १९— को समाप्त होने वाले वर्ष की अवधि में व्ययों की अदायगी के लिए, एक धनराशि जोकि रु० क से अधिक न हो, राष्ट्रपति के लिए

1 Rules of Procedure and Conduct of Business in Lok Sabha, Rule 205  
2 Rule 207 (1) (2)

स्वीकृति की जानी चाहिये।" विधिवत् मतदान होने के पश्चात् माग (Demand) अनुदान (Grant) वन जाती है।

## कटौती प्रस्ताव (Cut Motions)

इन मागों पर सदस्यो द्वारा तीन प्रकार की कटौती प्रस्ताव प्रस्तुत किये जा सकते हैं। माग की धनराशि में कमी करने का प्रस्ताव निम्नलिखित रीतियों में से किसी भी एक रीति द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है —

### नीति सम्बन्धी कटौती प्रस्ताव (Policy Cut Motion)

(क) "यह कि माग की धनराशि घटाकर ₹ २० कर दी जानी चाहिये।" यह प्रस्ताव माग में अन्तर्निहित नीति के प्रति अस्वीकृति का सूचक होता है। ऐसे प्रस्ताव को 'नीति की अस्वीकृति का कटौती प्रस्ताव' कहा जायेगा। ऐसे प्रस्ताव की सूचना देने वाला सदस्य नीति की उन बातों का यथार्थ रूप में उल्लेख करेगा जिन पर कि वह विवाद का प्रस्ताव कर रहा है। विवाद सूचना में उल्लेख की गई विशिष्ट बात अथवा बातों तक ही सीमित रहेगा और सदस्यो को इस बात की खुली छूट होगी कि वे वैकल्पिक नीति का पक्ष-समर्थन कर सकें।

### मितव्ययता कटौती (Economy Cut)

(ख) "यह कि माग के धन में से विशिष्ट धनराशि कम कर दी जानी चाहिये।" यह प्रस्ताव उस मितव्ययता का सूचक होता है जो कि लाई जा सकती है। ऐसी विशिष्ट धनराशि या तो माग में एक मुश्त रकम कम करने के रूप में हो सकती है अथवा माग की किसी एक मद में कमी या उसकी समाप्ति के रूप में हो सकती है। ऐसे प्रस्ताव को "मितव्ययता कटौती प्रस्ताव" कहा जायेगा। प्रस्ताव की सूचना में मक्षिप्त तथा यथार्थ रूप में उस विशिष्ट विषय का उल्लेख होगा जिस पर कि विवाद किया जाना है और इस सम्बन्ध में जो भाषण होंगे वे इस विवाद तक ही सीमित होंगे कि मितव्ययता किस प्रकार लाई जा सकती है।

### प्रतीक कटौती (Token cut)

(ग) "यह कि माग की धनराशि में ₹ १०० ₹ २० की कमी की जानी चाहिए।" यह प्रस्ताव उस विशिष्ट शिकायत को प्रकट करने के लिये प्रस्तुत किया जाता है जो कि भारत सरकार के उत्तरदायित्व की परिधि के अन्तर्गत आती है। ऐसे प्रस्ताव को "प्रतीक कटौती" कहा जायेगा और इसके सम्बन्ध में होने वाला वाद-विवाद प्रस्ताव (Motion) में उल्लिखित विशिष्ट शिकायत तक ही सीमित रहेगा।<sup>1</sup>

सदन के सदस्य वजट में प्रस्तावित व्यय की किसी मद को बढ़ा नहीं सकते अथवा किसी मद में वृद्धि नहीं कर सकते। वे किसी भी मद के व्यय की धनराशि

को केवल या तो अस्वीकार कर सकते हैं अथवा उसमे कमी कर सकते हैं। और वस्तु-स्थिति यह है कि व्यवहार मे ऐसा भी संभव नहीं होता। मन्त्रि-मण्डल अपने बहुमत के बल पर किसी भी कटौती प्रस्ताव को गिरा सकता है। इस प्रकार वजट का वाद-विवाद कुछ विशिष्ट विभागों के प्रशासन के विरुद्ध व्यवस्थाओं अथवा शिकायतों का सामान्य प्रदर्शन-मात्र होता है। वजट का प्रस्तुतीकरण तथा वाद-विवाद (Discussion) ये ऐसे महत्वपूर्ण अवसर हैं जब कि मांगों पर मतदान लिये जाने में पूर्व शिकायतें व्यक्त की जा सकती हैं। मसद, जिसके प्रति कि मन्त्रिमण्डल उत्तरदायी होता है, का यह उत्तरदायित्व है कि वह इस बारे में आश्वस्त हो सके कि राष्ट्रीय हितों का पूरा ध्यान रखते हुए ही वजट का निर्माण किया गया है और यह कि वजट ससद द्वारा निर्धारित मुख्य नीतियों के अनुसार ही बनाया गया है। ससदीय पद्धति के जनतन्त्र में, ससद द्वारा वजट में कोई बड़ा संशोधन तो नहीं किया जाता, परन्तु सरकार की वित्तीय नीतियों तथा वजट की मदों की स्वस्थ आलोचना करने का उपयुक्त क्षेत्र अवश्य वर्तमान रहता है। इस आलोचना से कार्यपालिका को लोकमत के अनुसार नीतियों तथा कार्य-क्रमों में हेर-फेर करने में सहायता मिल सकती है।

कटौती प्रस्तावों (Cut Motions) के आधार पर, ससद में मांगों पर वाद-विवाद आरम्भ होता है। भारतीय ससद में केवल 'प्रतीक कटौती प्रस्ताव' ही लाये जाते हैं, अर्थात् यह कि 'मांग की राशि में १०० रु० की कमी कर दी जानी चाहिए।' इस प्रस्ताव के द्वारा किसी भी शिकायत या जानकारी पाने की प्रार्थना अथवा सुधार के सुझावों पर सम्बन्धित मन्त्री का ध्यान आकर्षित किया जा सकता है। अध्यक्ष (Speaker) किसी भी मन्त्रालय की मांगों को तथा उस पर आये हुए कटौती प्रस्तावों को विवाद के लिए एक साथ ही सदस्यों के सम्मुख रखता है। वाद-विवाद के अन्त में, सम्बन्धित विभाग का मन्त्री उस विवाद का उत्तर देता है जिसमें वह सभी आलोचनाओं का जवाब देता है और सदस्यों द्वारा उठाई गई शिकायतों को दूर करने का आश्वासन भी देता है। मन्त्री के उत्तर के अन्त में, या तो कटौती प्रस्ताव वापिस ले लिए जाते हैं अथवा फिर उन पर मतदान लिया जाता है। मतदान में कटौती प्रस्ताव अस्वीकार हो जाते हैं क्योंकि सदन में मन्त्रि-मण्डल का बहुमत होता है।

## विनियोग अथवा विनियोजन विधेयक

(Appropriation Bill)

मांगों पर मतदान होने के पश्चात्, प्रतियों के मतदान का अन्तिम चरण विनियोजन विधेयक का अनुमोदन (Approval) है। विनियोजन विधेयक सदन द्वारा मतदान की हुई मांगों को कानूनी रूप देता है और उन कार्यों के लिए भारत की संचित निधि से धन निकालने का अधिकार प्रदान करता है। लोकसभा में इसके पारित होने की प्रक्रिया वही है जो किसी दूसरे विधेयक की होती है, उसमें केवल एक अन्तर है और वह यह है कि इस विधेयक को पारित करते समय सदन द्वारा पूर्व पारित अनुदानों में अथवा संचित निधि के प्रभावों में कोई संशोधन नहीं किया

जा सकता। “विनियोजन विधेयक पर वाद-विवाद विधेयक के अनुदानों में अन्त-निहित प्रशासकीय नीति अथवा सार्वजनिक महत्व के ऐसे मामलों तक ही सीमित रहेगा जोकि उस समय नहीं उठाये गये हों जबकि अनुदानों की सम्बन्धित भाँगे विचाराधीन थी।”<sup>1</sup> लोक-सभा में विनियोजन विधेयक पर तीन या चार घण्टे तक वाद-विवाद किया जाता है, फिर अध्यक्ष द्वारा इसके धन विधेयक (Money Bill) होने का प्रमाण-पत्र दिया जाता है और तदनन्तर इसे राज्य सभा में भेजा जाता है। राज्य सभा को इस विधेयक में संशोधन करने अथवा इसको अस्वीकार करने का अधिकार नहीं होता। यह विधेयक पर केवल विवाद कर सकती है और १४ दिन की अवधि के अन्दर-अन्दर अपनी सिफारिशें लोकसभा को भेज सकती है। लोकसभा उन सिफारिशों को स्वीकार अथवा अस्वीकार कर सकती है। राज्य सभा हर हालत में विधेयक को १४ दिन के भीतर लोकसभा को वापिस करने के लिए बाध्य है। यदि राज्य सभा १४ दिन के अन्दर विधेयक को वापिस न करे, तो भी प्रत्येक स्थिति में लोकसभा का अध्यक्ष इसके बिना भी उसे राष्ट्रपति के पास स्वीकृति के लिए भेज देता है। राष्ट्रपति धन विधेयक को पुनर्विचार के लिए वापिस नहीं लौटा सकता। अतः यह कहा जा सकता है कि विनियोजन विधेयक पर राष्ट्रपति की स्वीकृति केवल औपचारिक है।<sup>2</sup>

### करों पर मतदान वित्त विधेयक (The Voting of Taxes : The Finance Bill)

अनुदानों की माँगों पर मतदान होने के पश्चात्, सदन को सरकार के व्यय की पूर्ति के लिए उपायों व साधनों (Ways and Means) की भी व्यवस्था करनी होती है। अतः इसे बजट के दूसरे पहलू अर्थात् आय-पक्ष पर विचार करना होता है। भारत सरकार के एक वित्तीय वर्ष के सभी कर सम्बन्धी प्रस्ताव वित्त विधेयक में सम्मिलित कर लिये जाते हैं। फिर, प्रतिवर्ष सभी करों पर मतदान नहीं लिया जाता और न प्रत्येक वर्ष इस सम्बन्ध में अधिकार ही दिया जाता है। कुछ कर स्थायी होते हैं और ऐसे करों का नियमन करने वाले कानून के उपबन्धों के अन्तर्गत कार्यपालिका उनकी दरों में समय-समय पर परिवर्तन करती है। आय-कर व सीमाशुल्क आदि, जैसे अन्य करों की दरों का निर्धारण प्रतिवर्ष व्यवस्थापिका अथवा विधान-मण्डल (Legislature) द्वारा किया जाता है। वित्त विधेयक पर वाद-विवाद का प्रारम्भ वित्त-मन्त्री द्वारा रखे गये इस प्रस्ताव से होता है कि विधेयक को विचारार्थ लिया जाना चाहिए। इस प्रस्ताव के आधार पर सरकार की कराधान नीति (Taxation Policy) पर सामान्य वाद-विवाद किया जाता है। तदनन्तर विधेयक सदन (House) की एक प्रवर समिति (Select Committee) को सौंप दिया जाता है। प्रवर समिति

1 नियम (Rule) २१८ (४)

2 अनु० १११

अपनी आलोचनाओं तथा प्रस्तावों के साथ विधेयक को वापिस लौटा देती है और तब सदन में विधेयक की प्रत्येक धारा पर वाद-विवाद होता है। सशोधनों के प्रस्ताव रखे जाते हैं परन्तु किसी भी कर में वृद्धि करने तथा सशोधनों पर वाद-विवाद होने के पश्चात् यह प्रस्ताव (Motion) रखा जाता है कि सदन द्वारा विधेयक पारित कर दिया जाये। यदि बहुमत उसके पक्ष में होता है तो सदन द्वारा विधेयक पारित कर दिया जाता है। तत्पश्चात् विधेयक राज्य सभा को सौंप दिया जाता है। जब दोनों सदन सहमत हो जाते हैं तो वह विधेयक राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है, और उनकी स्वीकृति के पश्चात् वह देश का कानून बन जाता है।

## भारत तथा ब्रिटेन की वित्तीय कार्यविधि की तुलना (Financial Procedure in India and Britain Compared)

इसमें कोई सन्देह नहीं कि भारतीय वित्तीय कार्यविधि ब्रिटिश संसदीय पद्धति पर आधारित है, परन्तु फिर भी दोनों में कुछ विभिन्नताएँ पाई जाती हैं :—

(१) ब्रिटेन में केवल एक ही बजट तैयार किया जाता है और संसद में प्रस्तुत किया जाता है। भारत में दो बजट तैयार किये जाते हैं और संसद में पृथक्-पृथक् रखे जाते हैं। रेलवे का अपना निजी बजट होता है और सरकार के अन्य विभागों के आय-व्यय सामान्य बजट (General Budget) में सम्मिलित किये जाते हैं।

(२) ब्रिटेन में, वित्तीय मामलों में, सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) का उपयोग किया जाता है। मागों तथा करों पर मतदान सम्पूर्ण सदन की समिति द्वारा ही लिया जाता है जिसे कि क्रमशः पूर्ति-समिति (Committee of Supply) तथा उपाय व साधन समिति (Committee of Ways and Means) कहा जाता है। भारत में बजट पर वाद-विवाद स्वयं सदन में ही होता है। ब्रिटिश प्रक्रिया का लाभ यह है कि सम्पूर्ण सदन की समिति में जो वाद-विवाद होते हैं वे अनौपचारिक (Informal) होते हैं और उनमें कार्य-विधि के नियमों का कठोरता से पालन नहीं किया जाता।

(३) ब्रिटेन में चर्च महामात्य (Chancellor of the Exchequer) मागों के अनुमानों (Estimates) को प्रस्तुत करते समय बजट भाषण नहीं देता। वह अपना भाषण बाद में उस समय देता है जबकि 'उपाय व साधन समिति' में बजट का राजस्व-भाग (Revenue part) प्रस्तुत किया जाता है। भारत में, बजट वित्त मंत्री के बजट-भाषण के साथ सदन में प्रस्तुत किया जाता है। उसके भाषण के साथ ही बजट का उद्घाटन होता है।

## परिशिष्ट (Appendix)

### भारत की संचित निधि व लोक लेखे तथा आकस्मिकता निधि (Consolidated Fund, Public Accounts of India and Contingency Fund)

भारत सरकार द्वारा प्राप्त जब राजस्व (Revenues), राजकोष-पत्रों (Treasury bills) को जारी करके, ऋणों द्वारा अथवा अर्थोपाय पेशगियों (Ways and means advances) द्वारा लिये गये सब उधार तथा उधारों की अदायगी में उस सरकार को प्राप्त सब धनो की एक संचित निधि बनेगी जिसे कि “भारत की संचित निधि” कहा जायेगा। भारत सरकार द्वारा, या उसकी ओर से, प्राप्त अन्य सब सार्वजनिक धन भारत के लोक लेखे (Public Account of India) में जमा किये जायेंगे। भारत की संचित निधि में से कोई धन विधि (Law) की अनुकूलता से, तथा संविधान में उपबन्धित प्रयोजनों के लिए या उपबन्धित रीति से, अन्यथा विनियोजित नहीं किये जायेंगे।<sup>1</sup>

### आकस्मिकता निधि (Contingency Fund)

आधुनिक राज्य को अपने राजकोष से अप्रत्याशित (Unexpected) मांगों को पूरा करना होता है और ऐसे व्यय भी करने पड़ते हैं जिनके बारे में, हो सकता है कि विधान-मण्डल अथवा ससद में वाद-विवाद न हुआ हो। चूंकि व्यवस्था यह है कि भारत सरकार द्वारा किये जाने वाले व्यय की प्रत्येक मद के लिये ससद की पूर्व अनुमति की आवश्यकता होती है, अतः ऐसे आकस्मिक व्यय के लिए उपबन्ध (Provision) किया जाता है जिससे कि बिना ऐसी पूर्व अनुमति (Previous sanction) के ही ऐसे आकस्मिक व्यय किये जा सकें। ससद विधि द्वारा, अग्रदाय (Imprest) के रूप में, “भारत की आकस्मिकता-निधि” के नाम से ज्ञात आकस्मिकता निधि की स्थापना कर सकेगी जिसमें ऐसी विधि द्वारा निर्धारित राशियाँ समय-समय पर डाली जायेंगी, तथा अनवेक्षित (Unforeseen) व्यय का अनुच्छेद ११५ या ११६ अनुच्छेद के अधीन ससद से, विधि द्वारा, प्राधिकृत होना लम्बित रहने तक (Pending), ऐसी निधि में से ऐसे व्यय की पूर्ति के लिए अग्रिम धन देने के लिए राष्ट्रपति को योग्य बनाने के हेतु उक्त निधि राष्ट्रपति के हाथ में रखी जायेगी।<sup>2</sup> सन् १९५० के आकस्मिकता निधि अधिनियम (Contingency Fund Act) के द्वारा १५ करोड़ ६० की ऐसी एक निधि का निर्माण भी किया गया है।

1 अनु० २६६

2 अनु० २६७

## भारत में बजट की क्रियान्विति (Execution of the Budget in India) (१)

### वित्त-मन्त्रालय (Ministry of Finance)

सरकार का वित्त-विभाग (Finance Department) उन अनुमानों (Estimates) से सम्बन्धित व्यय की मदों पर व्यापक नियन्त्रण रखता है जो सभद द्वारा स्वीकृत कर दी जाती हैं और जिनके लिए साधनों (Resources) का उपयुक्त विनियोजन कर दिया जाता है। अब हम यह देखते हैं कि वित्त-विभाग व्यय पर किस प्रकार नियन्त्रण रखता है अथवा अन्य शब्दों में, भारत में वित्त मन्त्रालय के कार्य क्या हैं और उसका सगठनात्मक ढाँचा किस प्रकार का है ?

वित्त-विभाग विभिन्न व्ययकारक विभागों (Spending Department) पर नियन्त्रण रखता है और उसमें समन्वय (Coordination) स्थापित करता है। सरकार की सामान्य आर्थिक व वित्तीय नीतियों तथा कार्यक्रमों के निर्धारण का उत्तरदायित्व वित्त विभाग पर होता है। वित्त-विभाग सरकार के आय तथा व्यय के अनुमान तैयार करता है और स्वीकृति के लिए उनको सभद में प्रस्तुत करता है। सभद द्वारा वजट की स्वीकृति के पश्चात्, वित्त-विभाग वजट की कार्यान्विति में अत्यन्त महत्वपूर्ण योग प्रदान करता है। इस प्रकार वित्त-विभाग नियन्त्रण तथा पर्यवेक्षण (Supervision) करने वाला विभाग है जिसका मुख्य कार्य सरकार के वित्तीय कार्यों का प्रबन्ध करना है।

वित्त-विभाग के मुख्य कर्तव्य इस प्रकार हैं —

(१) “केन्द्र सरकार के वित्तीय कार्यों का प्रशासन करना और सम्पूर्ण रूप में देश को प्रभावित करने वाले वित्तीय मामलों का निबटारा करना।

(२) प्रशासन कार्य का संचालन करने के लिए आवश्यक आय व करो की उगाही करना और कराधान (Taxation) तथा सरकार की उधार नीतियों का नियमन करना।

(३) बैंकिंग तथा मुद्रा (Currency) से सम्बन्धित समस्याओं के समाधान का प्रबन्ध करना और सम्बन्धित मन्त्रालयों के परामर्श से देश के विदेशी विनिमय के साधनों (Foreign exchange resources) के समुचित उपयोग की व्यवस्था करना।

(४) सम्बन्धित विभागों एवं प्रशासकीय मन्त्रालयों के सहयोग से सरकार के सम्पूर्ण व्यय का नियन्त्रण करना।”<sup>1</sup>

## विभाग का संगठन

### (Organisation of the Department)

वित्तमन्त्री (Finance Minister), वित्त-मन्त्रालय के एक राज्य-मन्त्री (Minister of state) तथा दो उपवित्त-मन्त्रियों की सहायता से, भारत सरकार के इस सबसे अधिक महत्वपूर्ण विभाग का प्रबन्ध करता है। यह मन्त्रालय इस समय आर्थिक मामलों के विभाग, राजस्व विभाग (Revenue Department) तथा व्यय विभाग (Expenditure Department) में बटा हुआ है। प्रत्येक विभाग एक स्वतन्त्र सचिव (Secretary) के अधीन होता है और सभी विभागों में समन्वय स्थापित करने के लिए एक प्रधान वित्त सचिव (Principal Finance Secretary) होता है। आर्थिक मामलों का विभाग (Department of Economic Affairs) निम्नलिखित छ सभागों (Divisions) में बटा हुआ है — (१) बजट, (२) आयोजन (Planning), (३) आन्तरिक वित्त, (४) बाह्य वित्त, (५) आर्थिक तथा (६) बीमा (Insurance)। एक अन्य सभाग भी है जोकि पूंजीगत निर्गमन (Capital issues) शेयर बाजारों तथा वित्त निगमों (Finance Corporations) के नियन्त्रण का कार्य करता है। आर्थिक मामलों के विभाग के विभिन्न सभागों का सम्बन्ध निम्न कार्यों से होता है — केन्द्रीय बजटों का निर्माण व एकीकरण तथा राज्य के बजटों, बैंकिंग, मुद्रा लोक ऋण (Public debt), पूंजीगत निर्गमनों, विदेशी विनिमय, अदायगी शेष (Balance of payments), तकनीकी सहायता कार्यक्रमों, व राष्ट्रीयकरण जीवन बीमा आदि का पुनरावलोकन (Review)। विभाग का मुख्य आर्थिक सलाहकार (Chief Economic Adviser), अनेक आर्थिक विशेषज्ञों (Economic experts) की सहायता से, निम्नलिखित कार्य सम्पन्न करता है —

(क) महत्वपूर्ण आर्थिक, वित्तीय तथा मौद्रिक (Monetary) समस्याओं का अध्ययन एवं अनुसंधान (Research)।

(ख) अदायगी शेष, व्यापार शेष (Balance of trade), मुद्रा तथा सिक्का-ढलाई (Coinage) से सम्बन्धित आकड़े तैयार करना व उनको रखना।

(ग) विदेशी आर्थिक व वित्तीय प्रतिवेदनो (Reports) का अध्ययन तथा विश्लेषण (Analysis)।

राजस्व विभाग (Department of Revenue), जोकि केन्द्रीय राजस्व मण्डल (Central of Revenue) के रूप में भी कार्य करता है, अग्रकित विषयों से व्यवहार करता है

आय-कर (Income-Tax), व्यय कर (Expenditure tax), धन-कर तथा आस्ति-कर (Wealth tax and estate duty), सीमा-शुल्क (Customs), केन्द्रीय उत्पादन शुल्क (Central excise), अफीम तथा मादक पदार्थ और भारतीय मुद्राक अधिनियम (Indian stamp act) के अन्तर्गत केन्द्रीय कार्य (Central functions) ।

व्यय विभाग (Department of expenditure) चार सभागों (Divisions) में बँटा होता है—

(१) संयुक्त सचिव (Joint secretary) के अधीन प्रस्थापना सभाग (Establishment division) ।

(२) एक अतिरिक्त सचिव (Additional secretary) तथा छ सयुक्त सचिवों के अधीन ७ असैनिक (Civil) व्यय सभाग ।

(३) संयुक्त सचिव के अधीन एक विशिष्ट पुनर्गठन इकाई (Special Reorganisation Unit) अथवा मितव्ययता सभाग (Economy division) ।

(१) एक अतिरिक्त सचिव के अधीन, जिसकी दो सयुक्त सचिव सहायता करते हैं, प्रतिरक्षा व्यय सभाग (Defence expenditure division) ।

व्यय विभाग (Department of expenditure), रेलवे मन्त्रालय को छोड़कर, मुख्यतः व्यय नियन्त्रण के प्रशासन से सम्बन्धित होता है ।

व्यय विभाग का प्रस्थापना-सभाग निम्न कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है वित्तीय नियमों व विनियमों का निर्धारण, मन्त्रालयों व विभागों आदि को वित्तीय अधिकारों का सौदा जाना तथा सरकारी कर्मचारियों की सेवा की ऐसी दशाओं में सम्बन्धित प्रस्तावों की वित्तीय छान-बीन, जैसे कि वेतन, पेन्शन, अवकाश, प्रतिनियुक्ति (Deputation) आदि । प्रस्थापना सभाग के अन्तर्गत जिन वित्तीय नियमों से सम्बन्ध होता है वे मुख्यतः ये हैं मौलिक तथा अनुपूरक नियम (Fundamental and supplementary rules), सिविल सेवा के नियम व विनियम, सामान्य, वित्तीय नियम, वित्तीय कार्य, सामान्य भविष्य निधि नियम, उच्चतर सिविल सेवा नियम आदि । व्यय विभाग के व्यय सभागों पर भारत सरकार के विभिन्न मन्त्रालयों को वित्तीय परामर्श देने का उत्तरदायित्व होता है । किसी भी प्रशासकीय मन्त्रालय में सम्बन्धित व्यय के किसी प्रस्ताव को बजट में सम्मिलित करने से पहले, उस पर सम्बन्धित व्यय सभाग (Expenditure division) की सहमति लेनी आवश्यक होती है । ५० लाख रु० से अधिक लागत की योजनाओं पर व्यय करने के लिये तथा समग्र बजट की स्वीकृति के पश्चात् ५० लाख रु० से कम लागत की योजनाओं में जोस रद्दीवदल करने के लिए भी इसकी सहमति की आवश्यकता होती है । व्यय विभाग द्वारा प्रशासकीय मन्त्रालयों के व्यय-प्रस्तावों का सूक्ष्म-परीक्षण (Scrutiny) व्यय में मितव्ययता (Economy) लाने के उद्देश्य से किया जाता है और यह मितव्ययता दो प्रकार की होती है—

(१) "ऐसी सेवाओं को सम्मिलित न किया जाय जिनकी आवश्यकता न हो—अर्थात् नीति के मामले में मितव्ययता, और

(२) आवश्यक सेवाओं की व्यवस्था में अपव्यय (फजूलखर्ची) न हो— अर्थात् हिसाब-किताब के मामलों में मितव्ययता ।”

व्यय विभाग के मितव्ययता सभाग (Economy division), जिसे कि विशिष्ट पुनर्गठन इकाई (Special Reorganisation Unit) भी कहा जाता है, की स्थापना सर्वप्रथम सन् १९५२ में की गई थी । इसका कार्य, कार्य-कुशलता के अनुरूप ही मितव्ययता के सुझाव देने के उद्देश्य से, व्यौरेवार जांच करके तथा कार्य के उपयुक्त स्तरों का विकास करके, विभिन्न मन्त्रालयों (Ministries) और उनके सलग्न तथा अधीनस्थ कार्यालयों की सगठन तथा कर्मचारी-वर्ग की आवश्यकताओं की एक व्यक्तिनिरपेक्ष (Objective) तथा सूक्ष्म जांच पड़ताल करना था ।

### वित्त-मन्त्रालय के योग का आलोचनात्मक मूल्याङ्कन (Critical Assessment of the Role of the Ministry of Finance)

संसद की अनुमति के परिणामस्वरूप, वित्त विभाग द्वारा सामान्य नीति स्वीकार किये जाने के पश्चात् भी, उसे व्यय की प्रत्येक मद पर अपना नियन्त्रण रखना होता है । अन्य विभागों पर वित्त विभाग का यह नियन्त्रण इस सिद्धान्त पर आधारित होता है कि “तुम पैसे की परवाह करो तो पौण्ड्र स्वयं तुम्हारी परवाह करेंगे ।” देश के वित्तीय कार्यों पर वित्त विभाग के इस नियन्त्रण का परिणाम यह हुआ है कि भारत सरकार के केवल एक ही विभाग में सत्ता का केन्द्रीयकरण हो गया है । और सत्ता के इस केन्द्रीयकरण के फलस्वरूप विभिन्न प्रशासकीय मन्त्रालयों के उच्च पद के उत्तरदायी अधिकारियों तक को भी वित्तीय प्राधिकार नहीं सौंपे जाते । वित्त मन्त्रालय के हास्यास्पद प्रकृति के इस योग का एक उदाहरण यह है कि एक बार एक राजदूतावास (Embassy) में ‘भोज देने की मेज की टांग’ टूट गई, तो राजदूत (Ambassador) को उस मेज की मरम्मत कराने के लिए परराष्ट्र मन्त्रालय तथा वित्त मन्त्रालय की अनुमति लेनी पड़ी और तब उसने सरकारी स्वागत सत्कार के अपने कर्तव्यों को पूरा किया । यदि ऐसी छोटी-छोटी बातों के लिए कार्यपालक अधिकारियों (Executive officials) को वित्त मन्त्रालय की अनुमति लेनी पड़ती है तो यह निश्चित है कि सरकारी कार्यों में बड़ी अकुशलता उत्पन्न हो जायेगी । फिर, जबकि हम बड़ी-बड़ी विशाल प्रयोजनाओं (Projects) को प्रारम्भ कर रहे हैं, वित्त-मन्त्रालय की इन देरी की कार्य-विधियों के, निश्चय ही, बड़े हानिकारक परिणाम होंगे । वित्त-मन्त्रालय विकास योजनाओं तथा उद्यमों के कार्यक्रमों की तकनीकी वारीकियों (Technical details) की भी जांच करता है । यह एक ऐसा कार्य है जिसके लिये यह सबसे अधिक अनुपयुक्त है ।<sup>1</sup>

1 “The not only acts as an irritant but is also time-consuming. Ultimately these objections mostly come to be waived, but often only after interminable discussions, and control becomes effective only over establishment proposals, the expenditure on which forms but an insignificant fraction of the total cost. The Finance Ministry, therefore, whilst straining at the grant, has often to swallow the camel.”  
—Asoka Chanda, *Indian Administration*, p 283

संसद द्वारा बजट का अनुमोदन कर देने के पश्चात्, वित्त-मन्त्रालय द्वारा व्यय की सूक्ष्म छानबीन इस कारण की जाती है कि बहुधा प्रशासकीय मन्त्रालय अनुमानों की तैयारी के अन्तिम क्षणों में ही वित्त-मन्त्रालय के सम्मुख अपनी योजनाएँ प्रस्तुत करते हैं। अतः अनेक योजनाओं पर उस समय पूर्णतः विचार नहीं हो पाता। ये योजनाएँ बिना किसी कार्यक्रम अथवा आयोजना के ही प्रस्तुत कर दी जाती हैं जब संसद द्वारा इन योजनाओं के लिए एकमुश्त धनराशि की अनुमति दे दी जाती है, तब वित्त-मन्त्रालय इन योजनाओं की छानबीन आरम्भ करता है। परिणाम यह होता है, कि वित्त-मन्त्रालय द्वारा धन की स्वीकृति देने में देरी होती है। अनेक योजनाओं के सम्बन्ध में व्यापक जानकारी प्राप्त करने के उद्देश्य से जो पूर्व बजट (Pre-Budget) छानबीन होती है वह सामान्यतः अपर्याप्त होती है। चूँकि अनेक योजनाएँ पूर्व छानबीन किये बिना ही बजट में सम्मिलित करली जाती हैं, अतः वित्त-मन्त्रालय के लिये यह आवश्यक हो जाता है कि बजट के अनुमोदन (Approval) के पश्चात् तथा उसके वास्तविक कार्यान्वय से पहले वह उनकी जाँच पड़ताल करे, जिससे कि उस समय तक कोई भी व्यय न किया जा सके जब तक कि वित्त-मन्त्रालय की सहमति से व्यय की अनुमतियों के आदेश न जारी हो जाए। ऐसी कार्यविधि (Procedure) में बहुधा काफी समय लगता है, और जब तक व्यय की अनुमति (Expenditure sanction) का आदेश जारी होता है तब तक काफी देर हो चुकी होती है। इस देरी को समाप्त करने के लिए, प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा वित्त-मन्त्रालय बजट द्वारा अनुमोदन से पूर्व ही, उसकी योजनाओं की पूर्ण तथा विस्तृत छानबीन की जानी चाहिए। यह तो बजट-निर्माण का बड़ा गलत तरीका है कि योजनाओं तथा कार्यक्रमों के बारे में पूर्ण जानकारी प्राप्त किए बिना ही उन्हें बजट में सम्मिलित कर लिया जाता है। पाल एच० एपिलबी के अनुसार, "आवश्यकता इस बात की है कि वित्त-मन्त्रालय वजाय इसके कि बजट बनाने के पश्चात् खर्चों पर व्यापक नियन्त्रण लगाए, उसको अपना अधिक ध्यान श्रेष्ठतर बजट-निर्माण पर ही केन्द्रित करना चाहिए। - वस्तुतः व्यय का गूढ़ एवं लाभप्रद नियन्त्रण तो केवल कार्यक्रम व योजनाएँ बनाने वाले अभिकरणों (Agencies) में ही किया जा सकता है। ये अभिकरण उपयुक्त ढंग के बजट-कार्यक्रम प्रस्तुत करना केवल तभी प्रारम्भ कर सकेंगे जबकि इस श्रेष्ठतर किस्म के वित्तीय प्रबन्ध के बारे में उन्हें अनुभव होगा। इस प्रकार, वित्त-मन्त्रालय अपने उत्तरदायित्व की दृष्टि से उपयुक्त किस्म का बजट केवल तभी प्रस्तुत कर सकता है जबकि अन्य मन्त्रालय बजट-निर्माण का कार्य उन्नत व विकसित ढंग से करें।"<sup>1</sup> इसी प्रकार ए० डी० गोरवाला ने कहा कि "वित्तीय मामलों के सम्बन्ध में, वास्तविक रूप में, आवश्यकता नियन्त्रण की है, हस्तक्षेप की नहीं। आज जो कुछ हो रहा है वह यह कि छोटे-छोटे मामलों में

उत्तेजनात्मक हस्तक्षेप किया जा रहा है जिसके परिणामस्वरूप प्रशासकीय विभागों, अर्थात् सरकार के एक बड़े भाग की शक्ति तथा समय का भारी अपव्यय होता है और उनमें निराशा पैदा होती है। यह स्थिति समाप्त की जानी ही चाहिए।”<sup>1</sup> अनुमान समिति (Estimates Committee) ने प्रशासकीय, वित्तीय तथा अन्य सुधारों से सम्बन्धित अपने नवें प्रतिवेदन में इस समस्या पर व्यापक रूप से विचार प्रकट किया। इसने यह भी कहा कि वित्त-मन्त्रालय तथा प्रशासकीय मन्त्रालयों के बीच समन्वय (Coordination) कायम रहना चाहिए और प्रशासकीय मन्त्रालयों को अधिक वित्तीय प्राधिकार (Financial authority) सौंपे जाने चाहिए।

समिति ने कहा कि “प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा वित्त-मन्त्रालयों के बीच पूर्ण सौहार्द (Cordiality) की स्थापना करने के लिए तथा इस दिशा में सक्रिय पग उठाये जाने चाहिए कि एक दूसरे का पूरक (Complementary) बना रहे और अन्तिम उद्देश्य की प्राप्ति में एक दूसरे का सहायक हो।

इसके साथ ही साथ समिति ने निम्न सिफारिशों की —

(१) किसी भी योजना (Scheme) का प्रारम्भ करने से पहले, उनकी समुचित रूपरेखा बनाई जानी चाहिए और इस बात की भी जाँच-पड़ताल की जानी चाहिए कि उस योजना के लिए आवश्यक धन उपलब्ध है या नहीं, अथवा उपयुक्त समय पर वह उपलब्ध किया जा सकता है या नहीं। उसके कार्यक्रमों तथा अनुमानों का व्यापक रूप से हिसाब लगाया जाना चाहिए जिससे कि वित्त-मन्त्रालय उस योजना को वित्तीय नीति के अनुरूप बनाने में समर्थ हो सके।

(२) वित्त-मन्त्रालय द्वारा वित्तीय दृष्टिकोण से योजना से सहमति प्रकट किये जाने के पश्चात्, योजना के व्यापक कार्यान्वयन तथा उस पर धन व्यय करने का उत्तरदायित्व सम्बन्धित प्रशासकीय मन्त्रालय का होना चाहिए जिसको यह अधिकार भी प्रदान किया जाना चाहिए कि वह योजना के उपशीर्षकों की धनराशियों में उस सीमा तक हेर-फेर कर सके जहाँ तक कि योजना की कुल लागत पर उसका प्रभाव न पड़े।

व्यवहार में कार्यविधि निम्न प्रकार होगी—

प्रत्येक मन्त्रालय को अपना वजट यथासम्भव व्यापक रूप में तैयार करना चाहिए और आगामी वित्तीय वर्ष में कार्यान्वित की जाने वाली सभी योजनाओं के पूर्ण व्ययों का हिसाब-किताब लगाना चाहिए। वर्तमान समय में पद्धति यह है कि आगामी वित्तीय वर्ष के वजट अनुमान चालू वित्तीय वर्ष के मध्य में तैयार किये जाते हैं। वित्त-मन्त्रालय के वजट सभाग (Budget Division) को मन्त्रालयों से वजट के विभिन्न प्रस्ताव चालू वित्तीय वर्ष की समाप्ति के अन्तिम एक या दो माह के मध्य में थोक रूप में प्राप्त होते हैं। इसका परिणाम यह होता है कि वजट-सभाग को इतना पर्याप्त समय नहीं मिल जाता कि वह उन प्रस्तावों की विस्तारपूर्वक

जाच कर मंके और प्रत्येक मद की सावधानी के साथ छानबीन कर सके। अतः पद्धति यह रही है कि बजट-सभाग केवल स्थूल रूप में जाँच करता है और विभिन्न योजनाओं के लिए कुछ सकल धनराशियों (Gross amounts) का निर्धारण कर देता है तथा आगामी वित्तीय वर्ष में उनके व्यय के लिए स्वयं को अथवा वित्त मन्त्रालय को वचनबद्ध नहीं करता। रीति यह है कि अनुमानों में जो धनराशियाँ सम्मिलित की जाती हैं वे केवल मदों का मत प्राप्त करने के लिए ही होती हैं, उनसे प्रशासकीय मन्त्रालयों को व्यय करने का अधिकार प्राप्त नहीं होता, यह अधिकार तो उस वित्त-मन्त्रालय द्वारा विस्तृत व्यय की अनुमति प्रदान किये जाने के पश्चात् प्राप्त होता है। इसका अर्थ यह हुआ कि समद्वारा बजट का मतदान होने तथा वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ होने के पश्चात्, सम्बन्धित मन्त्रालय बजट के कार्यान्वय के लिए प्रस्तावों पर विचार करना तथा विस्तृत अनुमान तैयार करना आरम्भ करता है। इस प्रक्रिया में वित्त-मन्त्रालय का काफी समय लग जाता है और प्रशासकीय मन्त्रालय योजना (Scheme) के अनुसार चलने को सहमत हो जाता है। प्रशासकीय मन्त्रालय जब वित्त-मन्त्रालय की सहमति प्राप्त कर लेता है, तब उसके पश्चात् वह मानवीय शक्ति, स्थान, भवन तथा अन्य माज-सज्जा प्राप्त करने की व्यवस्था करता है और सरकारी शासन-यन्त्र के जटिल नियमों के कारण ऐसी व्यवस्था करने में समय लगता है। परिणाम यह होता है कि जब तक मन्त्रालय योजना को कार्यान्वित करने के लिए तैयार होता है तब तक वर्ष का काफी भाग समाप्त हो चुकता है और वर्ष के अन्त में वित्त-मन्त्रालय को अचानक ही पता लगता है कि उसे तो धन शीघ्रता के साथ व्यय करना चाहिये, अन्यथा या तो बिना प्रयोग किया गया धन सरकार वापिस ले लेगी अथवा उसे उन धनराशियों को बजट में सम्मिलित कराने के लिए वित्त-मन्त्रालय तक फिर पहुँच करनी पड़ेगी और तदनुसार नये सिरे में व्यय करने की अनुमति लेनी पड़ेगी। समिति यह समझती है कि यह कार्यविधि बड़ी कष्टप्रद तथा समय व धन का अपव्यय कराने वाली है और पहल करने की क्षमता (Initiative) को नष्ट करती है। होना यह चाहिए कि व्ययकारक मन्त्रालय (Spending ministry) को, वित्त-मन्त्रालय से अनुमति की प्रार्थना करने से पहले ही यथासम्भव विस्तृत रूप में अपनी योजना तैयार कर लेनी चाहिये और योजना की कुल अपेक्षित लागत सहित उनके कार्यान्वय का स्पष्ट कार्यक्रम बना लेना चाहिए, उन चरणों का निर्धारण कर लेना चाहिए जिनमें वह धनराशि व्यय की जायेगी और मक्षों में, उस योजना के सम्बन्ध में पूर्ण सरकारी विवरण तैयार कर लेना चाहिए। वित्त-मन्त्रालय को सम्पूर्ण रूप में योजनाओं की जाच करनी चाहिए और उनके सम्बन्ध में निषेधात्मक नहीं, बल्कि ठोस निश्चयात्मक परामर्श देना चाहिए तथा यथासम्भव ऐसे वैकल्पिक उपाय वतालाने चाहिये जिनके द्वारा कि योजना कम लागत तथा अधिक कुशलता के साथ कार्यान्वित की जा सके। प्रशासकीय मन्त्रालय तथा वित्त-मन्त्रालय द्वारा योजना (Scheme) के अनुमोदन के पश्चात् उसको सम्बन्धित मन्त्रालय के बजट

अनुमानो में सम्मिलित कर लेना चाहिए और उसके बाद अतिरिक्त व्यय की अनुमति दी जानी चाहिए अथवा योजनाओं के विभिन्न उपशीर्षकों के अन्तर्गत पुनर्विनियोजनो (Reappropriations) पर कोई रुकावट नहीं होनी चाहिए, बशर्ते कि योजना की कुल धनराशि में वृद्धि न हो। उस स्थिति में, जबकि योजना पर पुनर्विचार करना पड़े और उसके लिए और अतिरिक्त धन की आवश्यकता हो, योजना के लिए आवश्यक अतिरिक्त को बजट अथवा अनुपूरक अनुमानो (Supplementary Estimates) में सम्मिलित करने में पूर्व वित्त-मन्त्रालय की सहमति प्राप्त कर ली जानी चाहिए।

व्ययकारक मन्त्रालय को, बनाई गई योजना के अनुसार ही चलना चाहिए और मन्त्रालय के अन्तर्गत ही ऐसे प्रशासकीय तथा वित्तीय परामर्श लेते रहना चाहिये जोकि समय-समय पर आवश्यक समझे जायें। इससे वे सब प्रकार की देरिया समाप्त हो जायेंगी जो अब योजनाओं के तैयार करने में तथा उनके कार्यान्वय (Execution) में होती हैं, या जो छोटी-छोटी मदों पर व्यय की अनुमति प्राप्त करने के लिए योजना को रोक लेने के कारण होती हैं, अथवा जो कागजातों को इधर से उधर और उधर से इधर भेजने के कारण होती हैं। प्रशासकीय मन्त्रालयों को अपने कार्यक्रमों की योजना अच्छी प्रकार बनानी चाहिये जिससे कि किसी भी प्रकार धन का अपव्यय न हो।<sup>1</sup>

इस प्रकार, अनुमान समिति की सिफारिशों के आधार पर कार्यविधि तथा रीतियों में इस प्रकार सुधार किया जाना चाहिए जिससे कि कार्य में देरी न हो और वित्तीय नियन्त्रण में कार्य-कुशलता लाई जा सके। आवश्यकता इस बात की है कि प्रशासकीय मन्त्रालयों को वित्तीय उत्तरदायित्व सौंपे जाए। इस सिद्धान्त का अनुसरण किया जाना चाहिए कि “हर एक मद की सूक्ष्म जाच करने की अपेक्षा स्थूल नियन्त्रण अधिक मितव्ययी होता है।” इसमें कोई सन्देह नहीं कि यह ऊपरी अथवा स्थूल नियन्त्रण वित्त-मन्त्रालय द्वारा लगाया जाना चाहिए, परन्तु प्रशासकीय मन्त्रालयों को विभिन्न कार्यक्रमों एवं योजनाओं पर व्यय करने के लिए अधिक शक्तियाँ दी जानी चाहियें। इस प्रकार, सभी प्रशासकीय विभागों को वित्तीय उत्तरदायित्व सौंपे जाने चाहियें, उनमें मितव्ययता की भावना पैदा करनी चाहिए। केवल इस रीति के द्वारा ही, प्रशासकीय मशीनरी आर्थिक नियोजन तथा सामाजिक पुनर्निर्माण का विशाल उत्तरदायित्व अपने कंधों पर उठा सकेगी। स्वतन्त्रता प्राप्ति से पूर्व के दिनों में जो कार्य-विधियाँ प्रचलित थीं वे नवीन भारत के लोकतन्त्रीय समाजवादी ढंग के समाज के लिए अनुपयुक्त हैं। वित्तीय जाच तथा नियन्त्रण के द्वारा सरकारी अधिकारियों की पहल करने की क्षमता नष्ट नहीं होनी चाहिए।

## भारत में बजट की क्रियान्विति (Execution of the Budget in India) (२)

### राजकोषीय नियन्त्रण (Exchequer Control)

संसद द्वारा कार्यपालिका (Executive) के लिए अनुदान (Grants) स्वीकार किये जाते हैं और विनियोजन (Appropriations) किये जाते हैं। कार्यपालिका का यह कर्तव्य है कि वह धन को उसी प्रकार व्यय करे जिस प्रकार कि संसद ने उसकी स्वीकृति प्रदान की है। कार्यपालिका के पदाधिकारी जब सार्वजनिक धन को व्यय करें तो उनके कार्य-संचालन का मार्गदर्शन ईमानदारी, कुशलता तथा मितव्ययता के सिद्धान्तों के द्वारा होना चाहिए। संविधान के अन्तर्गत कार्यपालिका को सभी खर्चों के लिए स्वीकृति प्रदान करने की शक्ति संसद को ही प्राप्त है। इस बात के विषय में आश्चस्त होना संसद का कर्तव्य है कि यह देखने के लिए पर्याप्त मशीनरी वर्तमान है या नहीं कि कार्यपालिका सचित निधि से धन लेकर उन विनियोजनों से बाहर तो व्यय नहीं कर रही है जिनकी संसद ने विधि (Law) द्वारा व्यवस्था की थी। अब हम इस बात पर विचार करेंगे कि बजट किस प्रकार क्रियान्वित किया जाता है, और भारत में व्यय पर राजकोषीय नियन्त्रण किस प्रकार लगाया जाता है ?

बजट की क्रियान्विति का अर्थ है —

- (१) धन का समुचित संग्रह,
- (२) संग्रह किये गये धन की समुचित अभिरक्षा (Custody),
- (३) धन का समुचित सवितरण (Disbursement)।

### (१) धन का संग्रह (Collection of Funds)

व्यवस्थापिका (Legislature) कर लगानी है और कार्यपालिका (Executive) उन करों का प्रवन्ध करने के लिए उपयुक्त प्रशासन-यन्त्र तथा कार्यविधि के नियमों की व्यवस्था करती है। प्रशासन-यन्त्र के निर्माण हो जाने तथा करों के प्रशासन के सम्बन्ध में कार्यविधि के नियमों की रूपरेखा बन जाने के पश्चात्, करों के निर्धारण (Assessment) का कार्य प्रारम्भ होता है। करों के निर्धारण का अर्थ है—

इस निर्णय पर पहुँचना कि कौन-कौन व्यक्ति तथा निकाय (Bodies) कर अदा करेंगे, और करो की उस धनराशि का निर्धारण जो कि उन्हें अदा करनी होगी। जब करो का निर्धारण हो जाता है तब उनका संग्रह किया जाता है अर्थात् विभिन्न कर-निर्धारितियों (Assesseees) से प्राप्तव्य धन वसूल किया जाता है। वित्त-मन्त्रालय का राजस्व विभाग (Department of Revenue) देश के प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करो (Direct and indirect taxes) के प्रशासन का नियन्त्रण तथा पर्यवेक्षण करता है परन्तु यह कार्य इसके द्वारा एक अन्य पदनाम (Designation) से, अर्थात् केन्द्रीय राजस्व मण्डल (Central Board of Revenue) के नाम से, किया जाता है। अतिरिक्त सचिव (Additional Secretary) केन्द्रीय राजस्व मण्डल का पदेन सभापति (Ex-officio chairman) होता है और मण्डल के सदस्यों को सचिवालय (Secretariat) में सयुक्त सचिवों के रूप में पदेन स्थिति (Ex-officio status) प्राप्त होती है तथा वे दोहरी क्षमता के अन्तर्गत कार्य करते हैं अर्थात् जब वे नीति-सम्बन्धी मामलों पर सरकार को परामर्श देते हैं तथा सरकार के आदेशों (Orders) के सम्बन्ध में पत्र-व्यवहार करते हैं तो राजस्व विभाग के रूप में कार्य करते हैं और जब सरकार की राजस्व नीति को क्रियान्वित करते हैं तो वे राजस्व मण्डल के रूप में कार्य करते हैं। इस निकाय द्वारा इन दोहरे कार्यों को सम्पन्न करने का कारण यह है कि केन्द्रीय राजस्व मण्डल सविधि (Statute) द्वारा निर्मित निकाय है और इसके कार्यों का निर्धारण विधान-मण्डल के अधिनियम (Act) द्वारा किया जाता है। यह सरकार के आदेश जारी नहीं कर सकता। अतः यह आवश्यक समझा गया कि मण्डल के सदस्यों को सचिवालयिक पदवी प्रदान की जाय और एक राजस्व विभाग बनाया जाये।

इस प्रकार, केन्द्रीय राजस्व मण्डल के मुख्य कार्य का सम्बन्ध राजस्व के संग्रह में ही है। मण्डल द्वारा जिन राजस्व विधियों (Revenue laws) का प्रबन्ध किया जाता है वे ये हैं :—

- (१) समुद्री सीमाशुल्क अधिनियम, १८७८ (Sea customs Act),
- (२) भूमि सीमाशुल्क अधिनियम, १९२४ (Land customs Act),
- (३) केन्द्रीय उत्पादन कर तथा नमक अधिनियम, १९४४ (Central Excise and Salt tax Act),
- (४) आय-कर अधिनियम, १९२२ (Income-Tax Act),
- (५) अतिरिक्त लाभ कर अधिनियम, १९४० (Excess Profits Tax Act),
- (६) व्यावसायिक लाभकर अधिनियम, १९४७ (Business Profits Tax Act),
- (७) आस्ति कर अधिनियम, १९५३ (Estate Duty Act),
- (८) धन कर अधिनियम, १९५७ (Wealth Tax Act),
- (९) व्यय-कर अधिनियम, १९५७ (Expenditure Tax Act),

- (१०) उपहार कर अधिनियम, १९५८ (Gift Tax Act),
- (११) अफीम अधिनियम, १८५७ व १८७८ (Opium Act),
- (१२) हानिकारक भेषज अधिनियम, १९३० (Dangerous Drugs Act),
- (१३) रेलयात्री भाडा अधिनियम, १९५७ (Railway passenger Fares Act) ।
- (१४) मुद्राक अधिनियम, १८९९ (Stamp Act) ।

राजस्व मण्डल उन अनेक प्रशासकीय तथा अधीनस्थ प्राधिकारियों (Sub-ordinate authorities) का पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण करता है जोकि विभिन्न अधिनियमों के अन्तर्गत अपने में निहित शक्तियों को क्रियान्वित करती है। इसके अतिरिक्त, यह विभागीय व्यवहार में एकरूपता लाने तथा विभिन्न राजस्व विधियों के प्रशासन की कार्यविधि का निर्माण करने के उद्देश्य में विभिन्न अधीनस्थ प्राधिकारियों को सामान्य किस्म के आदेश, अनुदेश (Instructions) तथा निर्देश (Directions) जारी करता है। यह अधीनस्थ प्राधिकारियों के आदेशों के विरुद्ध की गई अपीलें भी स्वीकार करता है।

## धन की अभिरक्षा तथा सवितरण (Custody and Disbursement of Funds)

राजस्व का संग्रह करने के पश्चात्, उसका सवितरण करना होता है। अब हम इस सम्बन्ध में भारत में प्रचलित पद्धति की विवेचना करेंगे।

**राजकोष (Treasuries)**— भारतवर्ष में प्रत्येक जिले में एक राजकोष है और इस प्रकार लगभग ३०० राजकोष हैं। ये राजकोष देश की राजकोषीय व्यवस्था (Fiscal system) की इकाईया हैं और वे आधार हैं जिन पर कि लोक लेखों (Public accounts) का आरम्भ होता है। प्रत्येक राजकोष के अधीन एक या एक से अधिक उप-राजकोष (Sub-treasuries) होते हैं जोकि जिले के प्रत्येक तहसील में स्थित होते हैं। राजकोषों तथा उप-राजकोषों में, उस राज्य की सरकार, जिसमें कि वे राजकोष तथा उप-राजकोष स्थित होते हैं तथा सब सरकार, दोनों के ही सौदों अथवा लेन-देनों के सम्बन्ध में प्रतिदिन धन की प्राप्ति तथा उसके सवितरण का कार्य किया जाता है और उस कार्य से सम्बन्धित सब तथा राज्य सरकारों के प्रारम्भिक लेख पृथक्-पृथक् रखे जाते हैं। उप-राजकोष राजकोषों के ममक्ष दैनिक लेखे (Daily accounts) प्रस्तुत करते हैं, जहाँ कि उन्हें वर्गीकृत तथा सूचीबद्ध किया जाता है और तत्पश्चात् वे, प्रधान राजकोष के लेखों सहित, माह में दो बार राज्य के महालेखापाल (Accountant General) को प्रेषित कर दिये जाते हैं। लेखों के साथ ही इनके प्रमाणक (Vouchers) भी भेजे जाते हैं यह राजकोष पद्धति (Treasury system), जोकि भारतीय प्रशासन प्रणाली का एक मुख्य लक्षण है, दो कारणों से प्रचलित है— अथवा तो देश की विशालता के कारण और अथवा देश

मे प्रचलित अपर्याप्त बैकिंग सुविधाओं के कारण। रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया की स्थापना होने के पश्चात् से, राजकोष की वाकियों (Balances) का एक बड़ा भाग रिजर्व बैंक में जमा किया जाता है। रिजर्व बैंक उन स्थानों पर स्टेट बैंक का उपयोग अपने अभिकर्ता (Agent) के रूप में करता है जहाँ कि स्टेट बैंक की शाखाएँ होती हैं। महालेखापालों द्वारा, मासिक अथवा वार्षिक आधार पर, विभिन्न राजकोषों तथा अन्य विभागीय कार्यालयों से प्राप्त लेखों का सकलन (Compilation) का एकीकरण किया जाता है। जब कभी अन्य किसी राज्य सरकार या भारत सरकार के उत्तरदायित्व पर राजकोषों में धन की प्राप्तियों (Receipts) तथा उसके सवितरण का कार्य किया जाता है तो आतिथि लेखे (Up-to-date accounts) तैयार कि ये जाने से पहले, सम्बन्धित सरकारों के बीच लेखों अथवा खातों में आवश्यक समायोजन (Adjustments) करने होते हैं। एक ही सरकार के विभागों के बीच भी समायोजन किये जाते हैं, विशेषकर तब, जबकि उनमें कोई विभाग वाणिज्य विभाग (Commercial Department) होता है। इन समायोजनों को पूरा करने में तथा विभिन्न अनुदानों (Grants) तथा विनियोजनों से सम्बद्ध वित्तीय सौदों का ठीक-ठीक लेखा तैयार करने में काफी समय लग जाता है। पृथक्-पृथक् ऐसे वित्तीय नियम तथा आदेश होते हैं जोकि सवितरण तथा नियन्त्रण अधिकारियों (Disbursing and controlling officers) को, अनुपूरक अनुदान व विनियोजन प्राप्त करने अथवा बचते सौंपने के हेतु, समय पर कार्यवाही करने के लिए तथा व्यय की प्रगति की देखभाल के लिए, उत्तरदायी बनाते हैं। इन प्राधिकारियों (Authorities) से यह आशा की जाती है कि वे इस कार्य के लिए कुछ विभागीय लेखे रखें और फिर लेखा-अधिकारियों (Accounts officers) के लेखों से उनका मिलान कर लें।

व्यय के नियन्त्रण का प्रारम्भिक उत्तरदायित्व उन अनेक विभागीय नियन्त्रणकारी सत्ताओं पर होता है जिनके अधिकार में अनुदान तथा विनियोजन रखे जाते हैं। धन के सवितरण की सामान्य प्रक्रिया यह है कि विपन्न अथवा बिल केवल “सवितरण अधिकारियों” (Disbursing officers) द्वारा लिखे जा सकते हैं जो कि अदायगियों की शुद्धता के लिए मुख्यत उत्तरदायी होते हैं। उन विपन्नो पर “नियन्त्रण अधिकारियों” (Controlling officers) द्वारा प्रतिहस्ताक्षर (Countersign) किये जाते हैं जोकि दण्डनीय उपेक्षा के कारण होने वाली किसी भी हानि के लिए वैयक्तिक रूप से उत्तरदायी ठहराये जाते हैं। ‘राजकोष अधिकारी’ (Treasury officer) को, चैको की अदायगियों को अधिकृत करने से पूर्व योगों (Totals) की गणितीय शुद्धता को भी देखना होता है। उसे सवितरण अधिकारी के हस्ताक्षरों को भी प्रमाणित करना होता है और, यदि आवश्यक हो तो, यह भी देखना होता है कि महालेखापाल में इस सम्बन्ध में प्राधिकार (Authority) प्राप्त है या नहीं। इस प्रकार धन की अदायगियाँ उम समय तक नहीं की जा सकती जब तक कि उसके लिए किसी को उत्तरदायी न बना दिया जाय, और जैसा कि हमने ऊपर देखा कि ठीक-ठीक भुगतान

का उत्तरदायी तीन व्यक्तियों में बंटा रहता है अर्थात्, मंत्रितरण अधिकारी, नियन्त्रण, अधिकारी और राजकोष अधिकारी।

## पुनर्वियोजन

(Re-appropriation)

प्रायः ऐसा होता है कि विधान-मण्डल (Legislature) द्वारा विभिन्न कार्यों के लिए उपलब्ध किया हुआ धन अप्रयुक्त (Unutilized) रह जाता है। ऐसा भी होता है कि विशिष्ट 'अनुदान' (Grant) के अन्तर्गत, विनियोजन की एक इकाई (Unit) में तो धन की वचत हो जाती है और दूसरी में धन की और अधिक आवश्यकता होती है। "यदि एक इकाई से दूसरी इकाई में जो धन का स्थानान्तरण किया जाता है तो धन के इन विचलनों (Deviations) को व्यवस्थित कर लिया जाता है वरतों कि कुल उपलब्ध धनराशि में वृद्धि न की जाये। स्थानान्तरण की इस प्रक्रिया को पुनर्विनियोजन कहा जाता है।" पुनर्विनियोजन एक अनुदान से दूसरे अनुदान में को नहीं किया जा सकता क्योंकि प्रत्येक अनुदान का निर्धारण विधान-मण्डल द्वारा किया जाता है और कार्यपालिका को उसमें किसी भी प्रकार का परिवर्तन करने का अधिकार नहीं होता। एक ही अनुदान की भिन्न-भिन्न इकाइयों के अन्तर्गत विभिन्न धनराशियों में हेर-फेर करने को ही पुनर्विनियोजन कहा जाता है। अधीनस्थ अधिकारी वित्त-मन्त्रालय की अनुमति के बिना धन का पुनर्विनियोजन नहीं कर सकता। पुनर्विनियोजन भिन्न-भिन्न अनुदानों के बीच नहीं किया जा सकता। यह तो केवल एक ही अनुदान की विभिन्न इकाइयों के बीच किया जा सकता है। ३१ मार्च के पश्चात् धन का कोई भी स्थानान्तरण नहीं किया जा सकता क्योंकि इस अवधि के पश्चात् बिना व्यय की हुई सभी धनराशियाँ समाप्त हो जाती हैं। अन्य नियम, जो कि पुनर्विनियोजन को सीमित करते हैं, बजट तथा लेखे सम्बन्धी शुद्धता एवं यथार्थता से सम्बन्ध रखते हैं। विधान-मण्डल अथवा व्यवस्थापिका द्वारा किसी अनुदान में की गई कटौती को फिर से पूरा करने के लिए पुनर्विनियोजन नहीं किया जा सकता। प्रभूत मदों (Charged items) के लिए निर्धारित धन की वचतें मतदेय मदों (Voted items) में अथवा मतदेय मदों की वचतें प्रभूत मदों में स्थानान्तरित नहीं की जा सकती। अनुदान के राजस्व और पूंजीगत भागों के बीच भी विनियोजन नहीं किया जा सकता।

## ब्रिटेन में व्यय पर राजकोषीय नियन्त्रण

(Exchequer Control over Expenditure in Britain)

ब्रिटेन में, व्यय पर राजकोष के नियन्त्रण की जो पद्धति प्रचलित है उसका संक्षेप में अध्ययन करना लाभप्रद होगा। मसद द्वारा विनियोजन अधिनियम के पास होने के पश्चात् से, ब्रिटेन में व्यय पर राजकोष का नियन्त्रण प्रारम्भ हुआ है। ब्रिटेन में, लोक-धन के निर्गमन का केवल एक ही स्रोत, अर्थात् बैंक ऑफ इंग्लैंड है और

सभी अदायगियां वही पर केन्द्रित रहती हैं। प्रत्येक विभाग अथवा मन्त्रालय का अपना निजी लेखाकन अधिकारी (Accounting officer) होता है। लेखाकन अधिकारी मन्त्रालय द्वारा अदा किये जाने वाले सभी बिल पास करता है और महावेतनाधिकारी (Paymaster-General) पर “भुगतान के आदेश” जारी करता है। महावेतनाधिकारी सहायक महावेतनाधिकारी के माध्यम से, जोकि एक स्थायी सिविल सेवक होता है, कार्य करता है। “अनुमोदित” धन से अधिक व्यय न होने देने का उत्तरदायित्व लेखाकन अधिकारी का होता है। वह इस बात का ध्यान रखने के लिए अभिलेख (Records) भी रखता है कि उसके द्वारा जारी किये गये “भुगतान के आदेशों” की धनराशि “अनुमोदित” राशि से अधिक न हो जाये। महावेतनाधिकारी बैंक ऑफ इंग्लैंड में द्रव्य जमा करता है और उसमें एक खाता रखता है जिसमें से “भुगतान के आदेशों” के द्वारा उसके समक्ष उपस्थित की जाने वाली सभी विभागीय मांगों की अदायगियां की जाती हैं। इंग्लैंड में अनुमोदित धन महावेतनाधिकारी के नाम पर जमा होता है और उसकी प्रार्थना पर ही राजकोष खाते से, अर्थात् बैंक ऑफ इंग्लैंड में ब्रिटिश सरकार के खाते से, धन निकाला जाता है। प्राप्त की हुई सभी धनराशियां भी महावेतनाधिकारी को ही दे दी जाती हैं।<sup>1</sup>

बैंक राजकोषीय आदेश को कार्यान्वित करता है और राजकोष के दैनिक लेखे के समर्थन में उसे नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक को प्रेषित कर देता है। ये दैनिक लेखे नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक को इस योग्य बनाते हैं कि वह ससद द्वारा किये गये विभिन्न मतदानों के अनुसार व्यय की प्रगति पर दृष्टि रख सके। इस प्रकार, ऐसी पद्धति के अन्तर्गत कोई भी व्यय अधिक नहीं किया जा सकता, क्योंकि लेखाकन अधिकारी धन की प्रत्येक निकामी के लिए उत्तरदायी होते हैं, अतः यदि कोई व्यय अधिक मात्रा में किया जाता है तो लेखाकन अधिकारी को उसके लिए उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। इस प्रकार भारत में भी, ब्रिटेन जैसी, प्रत्येक मन्त्रालय के लिए पृथक्-पृथक् लेखाकन अधिकारियों की, पद्धति को लागू किया जाना चाहिए,

1 Funds which are issued to the Paymaster-General from the Bank are arranged as below after the passage of the Appropriation Act

(1) A Royal Order under the Sign Manual authorises the Treasury with the concurrence of the Comptroller and Auditor-General to issue from the Exchequer the amounts authorised by the Appropriation Act

(2) The Treasury requires the Comptroller and Auditor-General to grant “credits on the Account of His Majesty’s Exchequer for amounts within the voted limits. The Comptroller and Auditor-General writes to the Bank of England and ‘grants a credit to the Treasury on the account of His Majesty’s Exchequer to the amount of £     ’” The Treasury, there upon requests the Bank of England to transfer the sums (as granted by the Comptroller and Auditor-General) “from the Exchequer to the Supply Account of His Majesty’s Paymaster-General in the books of the Bank, specifying the services in respect of which the issues are to be made”

जिसमें कि सम्बन्धित मन्त्रालय अथवा विभाग में की जाने वाली सभी अदायगियाँ लेखाकन अधिकारी पर ही केन्द्रित रहती हैं ।

इसका अर्थ यह हुआ कि भारत में प्रचलित पद्धति, जिसमें कि लेखे (Accounts) रखने के लिए तथा स्वयं सकलित किये गए लेखों का परीक्षण (Audit) करने के लिए एक ही अभिकरण (Agency) को उत्तरदायी बनाया जाता है, अनुचित तथा दोषपूर्ण है । अतः इस स्थिति में जितनी भी जल्दी सुधार किया जायगा, देश के कुशल वित्तीय प्रशासन की दृष्टि से ऐसा करना उतना ही अधिक अच्छा होगा ।

---

## लेखाकन तथा लेखा-परीक्षण (Accounting and Audit)

लोक-धन के समुचित लेखे रखना तथा एक ऐसे अभिकरण (Agency) द्वारा जोकि कार्यपालिका (Executive) के नियन्त्रण से मुक्त हो, उनका लेखा-परीक्षण कराना राजवित्त (Public finance) के किसी भी कुशल प्रशासन के लिए अत्यन्त आवश्यक है। प्रोफेसर टेनेरी ने ठीक ही कहा है कि “लेखाङ्कन रचनात्मक (Constructive) होता है और लेखा-परीक्षण विश्लेषणात्मक (Analytical)। लेखाङ्कन की परिभाषा इस प्रकार की गई है कि पूर्णतया अथवा आंशिक रूप से वित्तीय प्रकृति के लेन-देनो अथवा सौदो (Transactions) का, द्रव्य के आधार पर, विवरण रखना वर्गीकरण करना और सक्षेपीकरण करना तथा उनके परिणामों की व्याख्या करना ही लेखाङ्कन है।” “किसी संगठन की वित्तीय स्थिति तथा वित्तीय सक्रियाओं से सम्बन्धित तथ्यों को निश्चित तथा प्रमाणित अथवा सत्यापित (Verify) करने के लिए संगठन के बहीखातो, अभिलेखो तथा कार्यविधियों की सुव्यवस्थित परीक्षा को लेखा परीक्षण कहते हैं।”<sup>1</sup>

### लेखे (Accounts)

लेखाङ्कन क्या है ? “उस वित्तीय स्थिति तथा उन सक्रियाओं से सम्बन्धित तथ्यों को शीघ्रता से निर्मित करने तथा स्पष्ट रूप से प्रस्तुत करने की विद्या को ही लेखाङ्कन कहते हैं, जोकि प्रबन्ध के एक आधार के रूप में आवश्यक होती हैं।”<sup>2</sup> लेखाङ्कन का अर्थ है— संगठन के वित्तीय कार्यों का समुचित अभिलेख रखना। अतः

1 Accounting has been defined as the “art of recording, classifying, and summarizing transactions, wholly or in part of a financial nature, in terms of money and interpreting the results thereof”

“Auditing is an examination of the books, records and procedures of an organisation to ascertain or to verify the facts with respect to the organisation's financial position and financial operations”

(Puerto Rico and its Public Administration Programme (San Juan, 1945) pp 244-45)

2 “Accounting is the science of producing promptly and presenting clearly the facts relating to financial condition and operations that are required as a basis of management”

Francis Oakey Principles of Government Accounting and Reporting 1921, p 1.

लेखो अथवा हिसाब-किताब का रखना व्यय करने वाली सत्ताओं अथवा कार्यपालिका का कर्तव्य है। ममुचित लेखे यह भी प्रकट करते हैं कि धन का प्रयोग वैधानिक रूप से किया गया है, और लेखा-प्रतिवेदन (Account report) के आधार पर व्यय करने वाले अधिकारी अपने उच्च अधिकारियों के सम्मुख अपने खर्चों का औचित्य (Justification) सिद्ध करते हैं। लेखाङ्कन की एक समुचित पद्धति के द्वारा धन के अनुचित प्रयोग को रोका जा सकता है। लेखाङ्कन में इस बात की भी निश्चिन्तता हो जाती है कि धन का प्रयोग उस कार्य के लिए वैधानिक रूप में किया गया है या नहीं जिसके लिए कि ससद ने उसकी स्वीकृति दी थी। लेखे इस प्रकार रखे जाने चाहिये कि वे वित्तीय सक्रियाओं से सम्बन्धित सामग्री प्रस्तुत करें तथा उनसे व्यय करने वाले प्राधिकारियों की ईमानदारी प्रकट हो। व्यय करने वाले प्राधिकारियों को अपने द्वारा खर्च किये जाने वाले एक-एक पैसे के सम्बन्ध में रसीदे (Receipts) अथवा प्रमाणक (Vouchers) प्रस्तुत करने चाहिए।

## लोक-लेखाङ्कन के आवश्यक तत्व (Essentials for Public Accounting)

अब हम लोक-लेखाङ्कन के कुछ आवश्यक तत्वों पर विचार प्रकट करते हैं। ये निम्न प्रकार हैं —

(१) लेखों का केन्द्रीकरण (Centralization of accounts) — सभी प्रकार के वित्तीय अभिलेख रखने अथवा उनके रखने की विधि का पर्यवेक्षण करने तथा सभी प्रकार के वित्तीय प्रतिवेदनों को तैयार करने के लिए एक ही अधिकारी को उत्तरदायी बनाया जाना चाहिये। इसका लाभ यह होगा कि सरकारी विभागों के सभी लेखों का समन्वय तथा एकीकरण किया जा सकेगा।

(२) लेखाङ्कन-पद्धति की प्रकृति (Character of the Accounting system) — हिसाब-किताब दोहरे लेखे के आधार (Double entry basis) पर रखा जाना चाहिए। साथ ही निम्नलिखित सिद्धान्तों के आधार पर एक साधारण खाता-बही (General ledger) रखी जानी चाहिए —

(क) लेखों का वर्गीकरण सन्तुलित निधि-वर्गों (Balanced fund groups) में किया जाना चाहिए।

(ख) स्थायी सम्पत्ति (Permanent property) के वे परिसम्पत्ति खाते (Asset accounts) जोकि खर्चों अथवा ऋणों की पूर्ति के लिए उपलब्ध न हों, निधि परिसम्पत्तियों (Fund assets) से पृथक् रखे जाने चाहिए।

(३) निधियों अथवा कोषों का वर्गीकरण (Classification of funds) — परिसम्पत्तियों, देयताओं (Liabilities) तथा प्रत्येक निधि अथवा निधियों के प्रत्येक वर्ग को लेखों के एक पृथक् सन्तुलित वर्ग के रूप में रखा जाना चाहिए। प्रत्येक निधि

## लेखांकन तथा लेखा-परीक्षण (Accounting and Audit)

लोक-धन के समुचित लेखे रखना तथा एक ऐसे अभिकरण (Agency) द्वारा जोकि कार्यपालिका (Executive) के नियन्त्रण से मुक्त हो, उनका लेखा-परीक्षण कराना राजवित्त (Public finance) के किसी भी कुशल प्रशासन के लिए अत्यन्त आवश्यक है। प्रोफेसर टेनेरी ने ठीक ही कहा है कि “लेखाङ्कन रचनात्मक (Constructive) होता है और लेखा-परीक्षण विश्लेषणात्मक (Analytical)। लेखाङ्कन की परिभाषा इस प्रकार की गई है कि पूरातया अथवा आंशिक रूप से वित्तीय प्रकृति के लेन-देनो अथवा सौदो (Transactions) का, द्रव्य के आधार पर, विवरण रखना वर्गीकरण करना और सक्षेपीकरण करना तथा उनके परिणामों की व्याख्या करना ही लेखाङ्कन है।” “किसी संगठन की वित्तीय स्थिति तथा वित्तीय सक्रियाओं से सम्बन्धित तथ्यों को निश्चित तथा प्रमाणित अथवा सत्यापित (Verify) करने के लिए संगठन के बहीखातो, अभिलेखो तथा कार्यविधियों की सुव्यवस्थित परीक्षा को लेखा परीक्षण कहते हैं।”<sup>1</sup>

### लेखे (Accounts)

लेखाङ्कन क्या है ? “उस वित्तीय स्थिति तथा उन सक्रियाओं से सम्बन्धित तथ्यों को शीघ्रता से निर्मित करने तथा स्पष्ट रूप से प्रस्तुत करने की विद्या को ही लेखाङ्कन कहते हैं, जोकि प्रबन्ध के एक आधार के रूप में आवश्यक होती हैं।”<sup>2</sup> लेखाङ्कन का अर्थ है— संगठन के वित्तीय कार्यों का समुचित अभिलेख रखना। अतः

1 Accounting has been defined as the “art of recording, classifying and summarizing transactions, wholly or in part of a financial nature, in terms of money and interpreting the results thereof”

“Auditing is an examination of the books, records and procedures of an organisation to ascertain or to verify the facts with respect to the organisation's financial position and financial operations”

(Puerto Rico and its Public Administration Programme (San Juan, 1945)  
pp 244-45)

2 “Accounting is the science of producing promptly and presenting clearly the facts relating to financial condition and operations that are required as a basis of management”

Francis Oakley Principles of Government Accounting and Reporting  
1921, p 1

लेखो अथवा हिमाव-किताव का रखना व्यव करने वाली उतायो अथवा कार्यपादिका का कर्तव्य है। समुचित लेखे यह भी प्रकट करते हैं कि धन का प्रयोग वैधानिक रूप से किया गया है, और लेखा-प्रतिवेदन (Account report) के आधार पर व्यव करने वाले अधिकारी अपने उच्च अधिकारियों के सम्मुख अपने खर्चों का गीनिय (Justification) सिद्ध करते हैं। लेखाङ्कन की एक समुचित पद्धति के द्वारा धन के अनुचित प्रयोग को रोका जा सकता है। लेखाङ्कन में इस बात की भी निम्नितना हो जाती है कि धन का प्रयोग उस कार्य के लिए वैधानिक रूप में किया गया है या नहीं जिसके लिए कि समझ ने उसकी स्वीकृति दी थी। लेखे उन प्रकार से जाने चाहिये कि वे वित्तीय सक्रियाओं में सम्बन्धित मामलों प्रस्तुत करें तथा उनमें व्यव करने वाले प्राधिकारियों की ईमानदारी प्रकट हो। व्यव करने वाले प्राधिकारियों को अपने द्वारा खर्च किये जाने वाले एक-एक पैसे के सम्बन्ध में रसीदें (Receipts) अथवा प्रमाणक (Vouchers) प्रस्तुत करने चाहिए।

## लोक-लेखाङ्कन के आवश्यक तत्व (Essentials for Public Accounting)

अब हम लोक-लेखाङ्कन के कुछ आवश्यक तत्वों पर विचार प्रकट करते हैं। ये निम्न प्रकार हैं —

(१) लेखों का केन्द्रीकरण (Centralization of accounts) — सभी प्रकार के वित्तीय अभिलेख रखने अथवा उनके रखने की विधि का पर्यवेक्षण करने तथा सभी प्रकार के वित्तीय प्रतिवेदनों को तैयार करने के लिए एक ही अधिकारी उत्तरदायी बनाया जाना चाहिये। इसका लाभ यह होगा कि सरकारी विभागों में सभी लेखों का समन्वय तथा एकीकरण किया जा सकेगा।

(२) लेखाङ्कन-पद्धति की प्रकृति (Character of the Accounting system) — हिमाव-किताव दोहरे लेखे के आधार (Double entry basis) पर चल जाना चाहिए। साथ ही निम्नलिखित सिद्धान्तों के आधार पर एक साधारण गण-बही (General ledger) रखी जानी चाहिए —

(क) लेखों का वर्गीकरण सन्तुलित निधि-वर्गों (Balanced fund groups) में किया जाना चाहिए।

(ख) स्थायी सम्पत्ति (Permanent property) के वे परिमपत्तियाँ (Asset accounts) जोकि खर्चों अथवा ऋणों की पूर्ति के लिए उपयुक्त हैं निधि परिमपत्तियों (Fund assets) से पृथक् रखे जाने चाहिए।

(३) निधियों अथवा कोषों का वर्गीकरण (Classification of funds) — परिमपत्तियों, देयताओं (Liabilities) तथा प्रत्येक निधि अथवा निधियों के वर्गों को लेखों के एक पृथक् सन्तुलित वर्ग के रूप में रखा जाना चाहिए।

के लिये एक पूर्ण तुलन-पत्र अथवा चिट्ठे (Balance sheet) का सकलन किया जाना चाहिए।

(४) बजट सम्बन्धी नियन्त्रण के लेखे (Budgetary Control Accounts)—लोक-लेखाङ्कन पद्धति में बजट सम्बन्धी नियन्त्रण के लेखो, सरकारी आमदनियो, खर्चो, विनियोजनो (Appropriations) तथा ऋण-भारो का समावेश होना चाहिए।

(५) राजस्व लेखाङ्कन (Revenue Accounting)—लेखा-प्रतिवेदनो में, गैर-राजस्व प्रकृति की सभी मदें राजस्व के प्रतिवेदनो (Reports of revenue) से पृथक् कर दी जानी चाहिए। प्रामाणिक वर्गीकरण के अनुसार, राजस्वो को निधि द्वारा प्राप्त आमदनियो में तथा स्रोत (Source) द्वारा प्राप्त आमदनियो में वर्गीकृत किया जाना चाहिए।

(६) व्यय लेखाङ्कन (Expenditure Accounting)—प्रामाणिक वर्गीकरण के अनुसार, खर्चों की निधि विभाग, क्रियाओ (Activities) (और यदि वाञ्छनीय हो तो उद्देश्य) के आधार पर वर्गीकृत किया जाना चाहिए।<sup>1</sup>

इस प्रकार, सरकारी लेखे तैयार करते समय उपरोक्त सिद्धान्तो का पालन किया जाना चाहिए और ऐसे वार्षिक लेखा-प्रतिवेदनो (Annual accounts reports) का प्रकाशन किया जाना चाहिए जिनमें कि सरकार के सभी विभागो की ठीक-ठीक वित्तीय स्थिति दिखाई गई हो।

## लोक लेखे—इसकी विभिन्न किस्मे (Public Accounts—Its Various Kinds)

अब हम लोक-लेखो की विभिन्न किस्मो पर विचार करते हैं —

(१) लेखो की रोकड-प्रणाली तथा सभूत प्रणाली (Cash System and Accrual System of Accounts)—लेखो की रोकड पद्धति में सौदो का विवरण केवल तब रखा जाता है जबकि रोकड वास्तव में ली या दी जाती है किन्तु सभूत प्रणाली में सौदो की वातचीत के समय ही उनका लेखा दर्ज कर लिया जाता है। सभूत प्रणाली के आधार पर राजस्व का अर्थ है कि लेखो की प्रत्येक मद उस समय दर्ज की जाती है जबकि वह वाजिव होती है अथवा उसके लिए विल अथवा विपत्र जारी किया जाता है। इस प्रकार, रोकड-प्रणाली से कभी भी ठीक-ठीक वित्तीय स्थिति प्रकट नहीं होती, क्योंकि यह मदा विगत स्थिति की छोटक होती है और

1 The above principles have been summarized from *Public Administration in a Democratic Society* pp 432-36 by W Brooke Graves who condensed these principles from an outline of Principles of Municipal Accounting recommended by the National Committee on Municipal Accounting January 6, 1936, and Morey, Lloyd 'Fundamentals of Municipal Accounting,' an address before the Municipal Finance Officers Association

सभूत प्रणाली सदा वर्तमान स्थिति को प्रकट करती है। चूँकि कुछ ठको (Contracts) को पूरा होने में महीनों लग जाते हैं अतः स्वभावतः ही दोनों प्रणालियों के बीच का अन्तर काफी महत्वपूर्ण है। सभूत प्रणाली प्रबन्धकर्त्ताओं के लिए यह संभव बना देती है कि वे अपनी वास्तविक स्थिति का ठीक-ठीक ज्ञान प्राप्त कर सकें, किन्तु रोकड़-प्रणाली में ऐसा होना संभव नहीं है। सभूत प्रणाली के अन्तर्गत, आय का लेखा तब किया जाता है जब कि वह अर्जित (Earned) की जाती है, और खर्चों का लेखा तब किया जाता है जब कि वे किये जाते हैं। सभूत प्रणाली में, राजस्व तथा करो का लेखा तब किया जाता है और तभी उन पर नियन्त्रण रखा जाता है जब कि उनका निर्धारण (Assessment) किया जाता है, और व्ययों का लेखा तब किया जाता है जब कि वे किये जाते हैं। सभूत प्रणाली राजस्व अनुमानों की वमूल-यावी और व्यय तथा विनियोजनों की उपलब्धता के सम्बन्ध में पूर्णतया आधुनिक सूचनाएँ तथा जानकारी प्रदान करती है।

(२) लागत-मूल्य लेखाङ्कन-प्रणाली (Cost Accounting System) — इसका अर्थ है कि लेखाङ्कन की ऐसी प्रणाली जिसमें क्रमिक विभागों में विभिन्न क्रियाओं की लागत (Costs) नियत कर दी जाती है। लेखाङ्कन की लागत-मूल्य पद्धति में अनेक लागतें प्रकट की जाती हैं जैसे कि सरकार की विभिन्न सेवाओं की स्थापना एवं उनके संचालन की लागत, उससे सम्बन्धित पृथक्-पृथक् कार्यों अथवा क्रियाओं के सम्पन्न करने की लागत, व्यय के विभिन्न कार्यों अथवा कार्यों के वर्गों की लागत आदि। यदि विभिन्न क्रियाओं की लागत से सम्बन्धित ऐसी जानकारी की आवश्यकता होती है तो एक विशिष्ट लागत-मूल्य लेखाङ्कन-प्रणाली की व्यवस्था की जाती है।

## भारत में लेखाङ्कन (Accounting in India)

भारत सरकार के ठीक-ठीक लेखे रखने का उत्तरदायित्व नियन्त्रक व महा-लेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor General) पर होता है। “सब और राज्यों के लेखों को ऐसे रूप में रखा जायेगा जैसा कि भारत का नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक, राष्ट्रपति के अनुमोदन से, निर्धारित करें।”<sup>1</sup> नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के अधीन, प्रत्येक राज्य में एक महालेखापाल (Accountant General) होता है जिसके कार्यालय में (सब तथा राज्य के) उन सौदों (Transactions) के लेखे रखे जाते हैं जोकि राज्य की क्षेत्रीय सीमाओं के अन्तर्गत सम्पन्न होते हैं। रेलों के लेखे (Railway Accounts) रेलों के वित्तीय आयुक्त (Financial Commissioner) द्वारा, और प्रतिरक्षा लेखे (Defence Accounts) वित्त-मन्त्रालय द्वारा, वित्तीय सलाहकार (प्रतिरक्षा) और सैनिक महालेखापाल के माध्यम में रखे जाते

हैं। जहाँ तक भारत सरकार के लेखों को रखने का प्रश्न है, इस सम्बन्ध में महालेखा-परीक्षक के निम्नलिखित कर्तव्य तथा शक्तियाँ हैं<sup>1</sup> —

(१) महालेखा-परीक्षक (Auditor-General) भारत के वित्त तथा राजस्व लेखों का सकलन ऐसे रूप में करेगा जोकि राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित किया जायेगा और उन्हें राष्ट्रपति के पास भेजेगा। वह किसी भी सरकारी अधिकारी से कोई भी सूचना ऐसे रूप में माग सकता है जोकि उन लेखों के पूर्तिकरण की दृष्टि से आवश्यक हो।

(२) महालेखा-परीक्षक को यह अधिकार होगा कि वह उस रूप का निर्धारण कर सके जिसके अनुसार लेखा-परीक्षण कार्यालयों में लेखे रखे जायेंगे, बशर्ते कि राष्ट्रपति की पूर्वानुमति के बिना ऐसा कोई भी परिवर्तन न किया जाय जो कि वित्त के स्वरूप को तथा राजस्व लेखों (Revenue Accounts) को प्रभावित करे।

(३) यदि कोई ऐसा सन्देह अथवा विवाद उत्पन्न होता है कि किसी बड़े शीर्षक (Major head) में कोई विशिष्ट छोटा शीर्षक, अथवा किसी छोटे शीर्षक (Minor head) में कोई विशिष्ट व्यापार (Detailed) शीर्षक सम्मिलित किया जाना चाहिए या नहीं तो उसका निर्णय महालेखा-परीक्षक द्वारा किया जायेगा।

(४) महालेखा-परीक्षक प्रतिवर्ष लेखा-परीक्षण विभागों (Audit Departments) द्वारा रखे गये वहीखातो की बाकियों का सारलेख तैयार करेगा और उसे राष्ट्रपति के पास भेजेगा।

(५) महालेखा-परीक्षक को यह शक्ति प्राप्त होगी कि वह उस रूप (Form) का निर्धारण कर सके जिसमें कि भारतीय लेखा-परीक्षण विभाग के सन्मुख लेखे प्रस्तुत करने वाले अधिकारी ऐसे लेखे प्रस्तुत करेंगे, अथवा जिस (रूप) में वे प्रारम्भिक लेखे रखे जायेंगे जिनसे कि इस प्रकार प्रस्तुत किये जाने वाले लेखों का सकलन किया जाता है अथवा जिन पर वे आधारित होते हैं।

(६) महालेखा-परीक्षक इस बात की व्यवस्था करेगा कि उसके अधीनस्थ अधिकारी राष्ट्रपति अथवा स्थानीय शासन द्वारा माँगी गई ऐसी कोई भी सूचना प्रदान करें अथवा वह स्वयं प्रदान करे जो कि उसके नियन्त्रण के अधीन कार्यालयों में रखे गये लेखों से प्राप्त की जा सकती है।

(७) महालेखा-परीक्षक इस बात की व्यवस्था करेगा कि राष्ट्रपति, स्थानीय शासन तथा प्राधिकारियों को अपने वार्षिक वजट अनुमान तैयार करने में जिस सहायता की भी आवश्यकता हो, भारतीय लेखा-परीक्षण विभाग के अधिकारियों द्वारा वह प्रदान की जाय।<sup>2</sup>

1 His Powers are governed by the Audit and Accounts Order 1936 as adapted under the Indian (Provisional Constitution) Order 1947

2 Extract from Auditor General's Rules framed by the Secretary of State in Council under Section 96 D (1) of the Government of India Act, 1935, reproduced by Dr Gyan Chand, *The Financial System of India*, 1926, pp 410-414

भारत की स्वतन्त्रता के कारण होने वाले कुछ परिवर्तनों के फलस्वरूप, उपरोक्त नियमों में कुछ आवश्यक हेर-फेर किये गए हैं, यद्यपि उनका महत्वपूर्ण ढांचा पूर्ववत् ही है, उदाहरण के लिए, मन् १९३५ के अधिनियम के अन्तर्गत परिषद् (Council) में गवर्नर जनरल तथा राजमन्त्री (Secretary of State) थे। अब देश में ससदीय पद्धति है जिसमें कि देश पर शासन करने की वास्तविक मत्ता ममद तथा उसकी समिति, अर्थात् मन्त्रि-परिषद् (Council of the ministers) में निहित है और राष्ट्र के प्रधान को राष्ट्रपति (President) कहा जाता है।

### भारत में लेखाकन की कार्यविधि (Accounting Procedure in India)

राजकोष (Treasuries), जो कि भारत में राजस्व-विषयक प्रशासन की पहली इकाई (Unit) है, अपने प्रमाणक (Vouchers) (अथवा रुपया निकालने वाले अधिकारियों द्वारा राजकोषों के सन्मुख प्रस्तुत किये जाने वाले विपत्र), माह में दो बार उनसे व्यवहार करने वाले भिन्न-भिन्न महालेखापालों (Accountants General) के समक्ष प्रस्तुत करते हैं जो कि इन प्रमाणकों से लेखों (Accounts) का मकलन करते हैं। राजकोषों द्वारा भेजे गए ये प्रमाणक महालेखापालों के कार्यालयों में लेखों के उन बड़े तथा मुख्य शीर्षकों में सकलित किये जाते हैं जो कि नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक द्वारा निर्धारित होते हैं। तब उनमें वे अन्तर्विभागीय सौदे भी जोड़ दिये जाते हैं जिनके लिए सम्बन्धित विभागों के बहीखातों के शेषों में समायोजन (Adjustments) किए जाते हैं। इसके पश्चात् नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक महालेखापालों के अभिलेखों (Records) से दो प्रकार के लेखों का मकलन करता है। वित्त लेखों (Finance Accounts) में सभी प्राप्तियां तथा व्यय एक साथ दिखाये जाते हैं जबकि विनियोजन लेखों (Appropriation Accounts) में समद द्वारा अनुमोदित अनुदानों (Grants) के अनुसार किया गया वास्तविक व्यय दिखाया जाता है। नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक अन्य अधीनस्थ महालेखापालों द्वारा प्रस्तुत किये गए लेखों के विवरण-पत्रों (Statements) से एक सामान्य वित्तीय विवरण-पत्र भी तैयार करता है जिसमें कि प्राप्तियों एवं सवितरणों (Receipts and disbursements) के अलावा सरकार की अशोधित देयताएं तथा परिसम्पत्तियां (Outstanding liabilities and assets) दिखाई जाती हैं। यह सब कार्य प्रधान केन्द्रीय कार्यालय में किया जाता है। नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक द्वारा तैयार किये गए लेख राष्ट्र-पति के समक्ष प्रस्तुत किए जाते हैं जो कि उन्हें सदन (House) के सन्मुख रखता है।

### लेखों तथा लेखा-परीक्षण की पृथक्ता (Separation of Accounts and Audit)

वर्तमान व्यवस्था, जिसके अन्तर्गत कि व्ययकारक प्राधिकारी (Spending authorities) उन सौदों अथवा लेन-देनों (Transactions) के सम्बन्ध में, जिनके

लिए कि वे जिम्मेदार होते हैं, एक पूर्ण तथा आधुनिक हिसाब-किताब रखने के लिए उत्तरदायी नहीं होते और पूर्णलेखों के सकलन तथा परिपालन का कार्य एक बाह्य सत्ता अर्थात् भारतीय लेखा-परीक्षण विभाग में निहित रहता है, —व्ययकारक विभागों के अनेक ऐसे उत्तरदायित्वों की दृष्टि से पूर्णतया असंगत (Inconsistent) है जैसे कि अपने वित्तीय सौदों पर प्रभावपूर्ण नियन्त्रण तथा बजट अनुदानों व विनियोजनों की परिधि में रहने के ससद के प्रति अपने दायित्वों को पूरा करने का उत्तरदायित्व वास्तव में, प्रचलित व्यवस्थायें उक्त उत्तरदायित्वों को कलकित करती हैं तथा अत्यन्त दोषपूर्ण हैं। लेखाङ्कन तथा लेखा-परीक्षण की व्यवस्था पृथक्-पृथक् कार्यों के रूप में की जानी चाहिए, क्योंकि प्रबन्ध (Management) के एक आवश्यक अस्त्र के रूप में, लेखाङ्कन का कार्य प्रबन्धको के नियन्त्रण के अन्तर्गत रहना चाहिए और प्रबन्ध पर बाह्य निरीक्षण एवं जाच के रूप में भी, लेखा-परीक्षण तथा लेखाङ्कन के कार्य को एक ही अभिकरण में संयुक्त नहीं किया जाना चाहिए।

लेखा-परीक्षण से लेखाङ्कन को पृथक् रखने के पक्ष में जो तर्क दिये जाते हैं वे ये हैं —

(१) लेखों अथवा हिसाब-किताब का रखना व्यय-कारक प्राधिकारियों का निष्पादक कार्य (Executive function) है।

(२) जब लेखों का विभागीकरण किया जाता है तो प्रशासकीय अधिकारियों को वास्तविक व्यय के आँकड़े उपलब्ध हो जाते हैं। यदि प्रशासन अपने निजी लेखे (Accounts) रखता है तो विभिन्न विभागों की स्थिति का स्पष्ट वित्तीय चित्र सदा उसके सामने रह सकता है। अक्टूबर सन् १९५१ में ब्रिटेन में राष्ट्रमण्डल (Commonwealth) के देशों में महालेखा-परीक्षकों (Auditor-General) का सम्मेलन सर्वसम्मति से इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि महालेखा परीक्षक को भुगतान नहीं करने चाहिए अथवा लेख नहीं रखने चाहिए। नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक ने ससदीय समिति के सामने दिये गये अपने वक्तव्य में यह कहा कि, “यदि भारत में राजकोषीय नियन्त्रण की एक सन्तोषजनक व्यवस्था लागू करनी है, तो मेरे विचार से, हमें इस दिशा में उठाये जाने वाले पहले पग के रूप में, ब्रिटेन में प्रचलित पद्धति का आश्रय लेना होगा, जिस में कि प्रत्येक मन्त्रालय (Ministry) तथा बड़े व्ययकारक विभाग में पृथक्-पृथक् लेखाधिकारी (Accounts officers) रखे जाते हैं और उस मन्त्रालय अथवा विभाग से सम्बन्धित सभी अदायगियाँ उस अधिकारी पर ही केन्द्रित रहती हैं। इसका ही एक अन्य रूप यही हो सकता है कि राज्य सरकार को हिसाब-किताब अथवा लेखों को रखने का कार्य स्वयं अपने ऊपर लेना होगा जोकि संविधान के संक्रमणकालीन उपबन्धों (Transitional provisions) के अन्तर्गत, वर्तमान समय में, नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक का उत्तरदायित्व माना जाता है। वर्तमान स्थिति जिसमें कि लेखे रखने तथा उनका परीक्षण करने के लिए एक ही अभिकरण को उत्तरदायी बनाया जाता है, केवल नियम विरुद्ध ही नहीं है, अपितु अत्यन्त अनुचित

तथा दोषपूर्ण भी है।<sup>1</sup> प्रचलित व्यवस्था की अनुपयुक्तता को साइमन आयोग (Simon Commission) ने भी स्वीकार किया था जिसने कि प्रचलित व्यवस्था में पाये जाने वाले दोषों का एक स्पष्ट विश्लेषण किया।

साइमन आयोग ने कहा कि “भारतीय वित्तीय व्यवस्था का एक विचित्र लक्षण यह है कि यह उसको (महालेखा-परीक्षण को) एक तीसरा कार्य सौंपती है। लेखों के सकलन (Compilation of accounts) तथा उनके परीक्षण (Audit) का कार्य, उन प्रान्तों (Provinces) को छोड़कर जिनमें कि परिषदीय राजमन्त्री (Secretary of State in Council) ने अन्य कोई घोषणा की हो, एक ही अभिकरण अर्थात् भारतीय लेखा-परीक्षण विभाग (Indian Audit Department) को सौंपा गया है। अतः महालेखा-परीक्षण केवल लेखा-परीक्षण के लिए ही उत्तरदायी नहीं होता, बल्कि उन लेखों अथवा हिनाव-किताब को तैयार करने का उत्तरदायित्व भी उस पर ही होता है जिनका कि वह लेखा-परीक्षण करता है। वह, वास्तव में, वह अधिकारी होता है जोकि उन लेखों के सकलन के लिए वैधानिक रूप से उत्तरदायी होता है जोकि राजमन्त्री को प्रतिवर्ष ससद के दोनों सदनों के समक्ष रखने होते हैं। कर्त्तव्यों के इस नियम-विरुद्ध (Anomalous) संयोग (जोकि भारत में सन् १९२० से पूर्व प्रचलित प्रशासन की अत्यन्त केन्द्रीकृत पद्धति का अवशेष-मात्र है) का स्पष्टीकरण भारत की सर्वैधानिक तथा प्रशासकीय व्यवस्थाओं की सक्रमणकालीन प्रकृति में निहित है। भारत सरकार के अनेक विभागों में तथा संयुक्त प्रान्त (United Provinces) में लेखा-परीक्षण तथा लेखे पहले ही पृथक् कर दिये गये हैं, और अन्य प्रान्तों में इस वित्तीय सुधार का विस्तार करने के कार्यक्रम में, जिसकी कि सन् १९२४ की Muddiman Committee ने तीव्र सिफारिश की थी, केवल इसमें व्यय होने वाली लागत का विचार ही बाधक हो रहा है।”<sup>2</sup>

इस प्रकार, इन गम्भीर दोषों को दूर करने तथा प्रभावशाली राजकोषीय नियन्त्रण लागू करने के लिए यह अत्यन्त आवश्यक तथा अनिवार्य है कि लेखा-परीक्षण के कार्य को लेखाकन के कार्य से पृथक् किया जाये और प्रशासकीय विभागों के अन्तर्गत आवश्यक लेखाकन-यन्त्र का संगठन किया जाए। लोक-व्यय (Public expenditure) पर राजकोषीय नियन्त्रण के बारे में प्रस्तुत किये गये अपने तृतीय प्रतिवेदन (Report) में सार्वजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee) ने भी लेखाकन तथा लेखा-परीक्षण के कार्य को पृथक् करने की सिफारिश की।

### निष्कर्ष (Conclusion)

यदि लेखे प्रशासनिक अधिकारियों के पास को स्थानान्तरित कर दिये जायें तो अनेक समस्याओं का समाधान करना होगा। “लेखों (Accounts) का विभागीकरण करने में यह आवश्यकता उत्पन्न होगी कि इन लेखों का एकीकरण किया जाए

1 Simon Commission Report V I, p 377

2 Simon Commission Report V I, p 377

तथा सम्पूर्ण रूप में सब व राज्य सरकारों के सम्मिलित वित्त तथा राजस्व लेखों में उनका सकलन किया जाए। इस बात के विषय में निश्चित होने की भी आवश्यकता होगी कि मन्त्रालयों की विखरी हुई इकाइयों के अन्तर्गत लेखाकन के सिद्धान्तों एवं उसकी कार्यविधि में एकरूपता (Uniformity) कायम रखी जाए। सब तथा राज्यों के बीच ताल-मेल बनाए रखने की भी व्यवस्था करनी होगी। इस विचार के ही सदर्थ में यह प्रश्न भी बड़ा महत्वपूर्ण हो जाता है कि क्या एक ऐसे अभिकरण के द्वारा जो कि लेखों के तथा विशेष रूप से लागू किए जाने वाले नियमों व विनियमों के विभागीय ढाँचे से अपरिचित होता है, पर्याप्त एवं कुशल लेखा-परीक्षण की व्यवस्था की जा सकती है। भाषाई राज्यों के वनन से, जहाँ कि सरकारी काम-काज प्रादेशिक भाषाओं में ही किया जायेगा, और ही समस्या के उठ खड़ी होने की सम्भावना है। सार रूप में यह कहा जा सकता है कि उचित यही है कि इन परिवर्तनों का आरम्भ उस समय तक नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि भविष्य विलकुल निश्चित तथा स्पष्ट न हो जाये।”<sup>1</sup>

“भारत सरकार के लेखे तथा लेखा-परीक्षण की भूमिका” (An Introduction to Indian Government Accounts and Audit) नामक पुस्तक में इस समस्या का निम्न प्रकार उल्लेख किया गया है —

“सन् १९२४ में, संयुक्त प्रान्त (अब उत्तर प्रदेश) में तथा भारत सरकार के कुछ विभागों में सिविल क्षेत्र में लेखा-परीक्षण से लेखों को पृथक् करने की एक योजना प्रयोग के रूप में लागू की गई थी। परन्तु सन् १९३१ में पूर्णतया वित्तीय कारणों से यह प्रयोग (Experiment) छोड़ दिया गया क्योंकि यह देखा गया है कि लेखों के पृथक्करण की यह पद्धति अधिक खर्चीली थी। कुछ भी हो, लेखों तथा लेखा-परीक्षण के संयुक्तीकरण की पद्धति सैद्धान्तिक रूप में बड़ी अवास्तविक है और यह लेखा-परीक्षण (Audit) को लेखे (Accounts) के उन कार्यों से संयुक्त करके, जो कि पूर्णतया निष्पादक अधिकारियों के कार्य हैं, लेखा-परीक्षण की स्वतन्त्रता को नष्ट करने लगती है। वर्तमान में इस अत्यन्त आवश्यक सुधार के मार्ग में मानवीय शक्ति की समस्याएँ बाधक हैं, परन्तु भविष्य में जब भी मानवीय शक्ति की स्थिति सुधरेगी तभी इस सुधार (Reform) को गम्भीरता के साथ लागू करना होगा।”<sup>2</sup> इस समस्या को दृष्टिगत रखते हुए, यह आवश्यक है कि लेखों तथा लेखा-परीक्षण को पृथक् किया जाए और अधिक लागत के कारण अथवा मानवीय शक्ति की तथा-कथित कमी के कारण इस सुधार को लागू करने में देरी न की जाए।

### लेखा-परीक्षण (Audit)

लेखा-परीक्षण देश के वित्तीय कार्यों पर ससदीय नियन्त्रण लगाने के सबसे अधिक महत्वपूर्ण अस्त्रों में से एक है। स्वतन्त्र लेखा-परीक्षण लोक-धन की सुरक्षा का

1 Asoka Chanda Indian Administration p 250

2 An Introduction to the Government Accounts and Audit p 531

एक अत्यन्त महत्वपूर्ण साधन है। "वित्तीय सक्रियाओं तथा परिणामों से सम्बन्धित तथ्यों को निश्चित, सत्यापित तथा सूचित करने के लिए किसी व्यवसाय अथवा संगठन के वहीखातो तथा अभिलेखों की सुव्यवस्थित परीक्षा को लेखा-परीक्षण कहते हैं।"<sup>1</sup> लोकतन्त्रीय देश में सरकारी धन का लेखा-परीक्षण एक स्वतन्त्र अधिकारी द्वारा किया जाता है जोकि विधान-मण्डल (Legislature) के उत्तरदायित्व पर इस कार्य को सम्पन्न करता है। उसका यह कर्त्तव्य है कि वह यह देखे कि धन मितव्ययता एवं ईमानदारी के साथ व्यय किया गया है या नहीं।

## लेखा-परीक्षण के प्रकार पूर्व-लेखा-परीक्षण और उत्तर-लेखा-परीक्षण

(Types of Audit : Pre-Audit and Post-Audit)

पूर्व-लेखा-परीक्षण का सम्बन्ध, किसी सौदे अथवा लेन-देन के पूर्ण होने तथा लेखाकन की अन्तिम पुस्तकों में उसका अभिलेख किए जाने से पूर्व उनके महत्वपूर्ण तत्वों की परीक्षा से होता है। यह प्रबन्ध-कर्त्ताओं का एक अस्त्र है तथा विभाग अथवा अभिकरण के अन्तर्गत उन सौदों की परिशुद्धता (Accuracy) तथा वैधता (Legality) की एक प्रशासकीय जांच है जोकि अभी चालू है। पूर्व-लेखा-परीक्षण धन की उपलब्धता तथा व्यय की वैधता की जानकारी प्राप्त करने के लिए किया जाता है। यदि इसकी समुचित व्यवस्था की जाए तो यह वज्र के साधनों से अधिक व्यय को रोक सकता है।

उत्तर-लेखा-परीक्षण का सम्बन्ध, सौदों के पूर्ण हो जाने तथा लेखाकन की पुस्तकों में उसका लेखा किये जाने के पश्चात् उनके अभिलेखों (Records) की जाँच से होता है। उत्तर-लेखा-परीक्षण तब किया जाता है जबकि धन वास्तव में खर्च कर दिया जाता है।

## लेखा-परीक्षक के कार्य (Functions of an Auditor)

वार्षिक लेखा-परीक्षण एक ऐसे व्यक्ति अथवा अभिकरण द्वारा किया जाना चाहिए जोकि कार्यपालिका के नियन्त्रण से स्वतन्त्र हो। स्वतन्त्र लेखा-परीक्षण के कार्य को सम्पन्न करने वाला अभिकरण विधान-मण्डल के प्रति उत्तरदायी होना चाहिए।

लेखा-परीक्षक के मुख्य रूप से तीन कर्त्तव्य होने चाहिए। सर्वप्रथम उसे भूतकाल के सौदों की जाँच करनी चाहिए। सरकारी धन की प्राप्ति अभिरक्षा

1 "Auditing is a systematic examination of the books and records of a business or other organisation, in order to ascertain or verify, and to report upon, the facts regarding its financial operations and the results thereof"

—Robert H Montgomery, *Auditing Theory and Practice*, 6th Ed 1960

(Custody) तथा भवितव्य (Disbursement) करने वाले सभी व्यक्तियों अथवा अभिकरणों के लेखों तथा विवरणों की जान करनी चाहिए जिससे कि उनकी ईमानदारी तथा समुचित उत्तरदायिता के बारे में आश्वस्त हुआ जा सके। दूसरे, जो सरकारी निधियाँ (Funds) व्यय की गईं हैं जो प्राप्त की गईं हैं अथवा जो प्राप्त की जानी हो, उनके गोदों की वैधता के प्रश्न की जान करनी चाहिए। तीसरे, लेखा परीक्षक को ऐसे परीक्षणों अथवा जानों के परिणामों की सूचना विधान-मंडल (Legislative Assembly) को, जोकि सरकार की कार्यपालिका तथा प्रशासकीय शाखाओं की जाच का कार्य करने वाली एक शाखा (Branch) है, देनी चाहिए। दूसरी ओर नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के कार्य ये हैं राज्य द्वारा अथवा उसके विरुद्ध किये गए दावों का निपटारा, और इसी के प्रसंग में, राज्य के केन्द्रीय लेखों को रखना तथा क्षेत्रीय कार्यालयों तथा मम्ब्याओं में सहायक लेखांकन पद्धतियों का निर्धारण करना। इनमें शुद्ध रूप से प्रशासकीय कर्तव्य ही सम्मिलित हैं। नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक प्रशासकीय नियन्त्रण तथा अभिलेख के उपायों के रूप में, सभी दावों (Claims) की उपयुक्तता, यथार्थता तथा वर्गीकरण के निर्धारण के उद्देश्य से उनका प्रशासकीय पूर्व-परीक्षण करेगा।<sup>1</sup>

### इंग्लैंड में व्यय-नियन्त्रण लेखा-परीक्षण

#### (Expenditure Control in England : Audit)

इंग्लैंड में सन् १८६६ के 'राजकोष तथा लेखा-परीक्षण विभाग अधिनियम' द्वारा स्वतंत्र लेखा-परीक्षण की व्यवस्था की गई। नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक वार्षिक रूप से राजकोष तथा अन्य विभागों के लेखों की जाच करता है। वह इतनी गहराई से जाच करता है जितनी कि आन्तरिक प्रशासकीय जाचों को दृष्टिगत रखते हुए वह आवश्यक समझता है। वह इस बात का निश्चय करता है कि व्यय ससदीय विनियोजनों की सीमा के अन्तर्गत किये गए हैं या नहीं, और राजकोषीय निर्देशों का पालन किया गया है या नहीं। "नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक अपने निर्णयों का विवरण लोकसभा की सार्वजनिक लेखा समिति के सामने रखता है जिसका सभापति विधान मण्डल के विरोधी पक्ष का एक सदस्य होता है।" यह समिति सरकारी अधिकारियों तथा राजकोष के प्रतिनिधियों की सुनवाई करने के पश्चात् अपने निर्णयों की सूचना लोकसभा (House of Commons) को देती है। विधायी आलोचना (Legislative criticism) की स्थिति में, या तो राजकोष को अपना अभ्यास-क्रम ही बदलना होता है अथवा सार्वजनिक रूप से अपना पक्ष-पोषण करना होता है। यदि कहीं किसी विभाग द्वारा विनियोजनों से अधिक व्यय किये जाते हैं तो राजकोष को उनकी अनुमति देनी आवश्यक होती है और जहाँ तक भी अनुज्ञेय (Permissible) हो, उसे धन के स्थानान्तरण का प्राधिकार देना होता है, यदि ऐसा नहीं होता

1 Report on a survey of the organisation of the State Governments of North Carolina, Brookings Institution, Washington, D C, 1930 p 320

है तो राजकोष को अनुपूरक विनियोजन (Supplementary appropriation) के रूप में लोकसभा से सत्यापन (Ratification) प्राप्त करना आवश्यक होता है। यदि इन दोनों में से कोई भी रीति नहीं अपनाई जाती है तो विभागीय लेखाकन अधिकारी वैयक्तिक रूप से इसके लिए उत्तरदायी होता है।<sup>1</sup>

## संयुक्त राज्य अमेरिका में व्यय नियन्त्रण लेखा परीक्षण (Expenditure Control in the United States : Audit)

संयुक्त राज्य अमेरिका में सन् १८७१ के बजट तथा लेखाकन अधिनियम (Budget and Accounting Act) के द्वारा एक स्वतन्त्र लेखा-परीक्षण कार्यालय की स्थापना की गई। इस कार्यालय को निम्नलिखित शक्तियाँ सौंपी गईं, अमेरिका की सरकार के द्वारा अथवा उसके विरोध में किये गये सभी दावों तथा मांगों का निवटारा तथा समायोजन करना, लेखाकन की प्रक्रिया तथा रूप का निर्धारण करना, लोक-धन की प्राप्ति, सवितरण तथा उपयोग सम्बन्धी सभी मामलों की जांच पड़ताल करना, और कानून का उल्लंघन करके किये गए प्रत्येक व्यय अथवा ठेके की सूचना कांग्रेस को देना। इस प्रकार इन शक्तियों में ये प्राधिकार सम्मिलित हैं, लोक-धन की प्राप्ति, उसके व्यय अथवा उपयोग सम्बन्धी सभी सविधियों (Statutes) की व्याख्या करना, ठेको का अनुमोदन करना और भुगतानों की वैधता के लिए आवश्यक मूल प्रलेखों को अपनी अभिरक्षा (Custody) में रखता है। ये शक्तियाँ यह प्रदर्शित करती हैं कि संयुक्त राज्य अमेरिका में सामान्य लेखाकन कार्यालय (General Accounting office) को केन्द्रीय स्थिति प्राप्त है।

## भारत का नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor General of India)

भारतीय मन्त्रिपरिषद् ने एक स्वतन्त्र नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक की भी व्यवस्था की है जोकि भारत की संचित निधि (Consolidated Fund of India) में से व्यय किये जाने वाली सभी लोक-धनराशियों का लेखा परीक्षण करता है। उसके स्थायित्व तथा पदावधि की सुरक्षा की भी व्यवस्था की गई है वशतः कि उसका व्यवहार अच्छा हो। इस बात का पूर्ण प्रयत्न किया गया है कि उसके पद को किसी भी प्रकार के बाह्य प्रभाव तथा दबावों से मुक्त रखा जाए। सेवा-निवृत्ति (Retirement) के पश्चात् उसकी पुनर्नियुक्ति नहीं की जा सकती। इस स्वतन्त्रता की गारन्टी इसलिए की गई है जिससे कि, वह बिना किसी भय के कार्य कर सके।

1 "Under this system there is public assurance that financial policies and procedures will stand disinterested scrutiny, without calling in question the major substantive decisions for which the Government assumes political responsibility"

—F M Marx (Ed) *Elements of Public Administration* 1946 New York,

अपने कर्तव्यों के निष्पादन में, उमड़ा, यहाँ तक कि राष्ट्र की सर्वोच्च मत्ता तक से भी मतभेद अथवा विरोध हो सकता है। वह विभिन्न कार्यपालक प्राधिकारियों (Executive authorities) द्वारा किये जाने वाले खर्चों के विश्लेषण तथा आलोचनात्मक जाच के अपने कर्तव्यों को केवल तभी सम्पन्न कर सकता है जबकि वह कार्यपालक के नियन्त्रण अथवा दवावों से मुक्त रहे।

सविधान (Constitution) के अनुच्छेद १४८-१५१ में उसकी शक्तियों की व्यवस्था तथा उसके पद की व्याख्या निम्न प्रकार की गई है—

### नियुक्ति तथा सेवा की शर्तें

#### (Appointment and Conditions of Service)

“अनुच्छेद १४८ (१) भारत का एक नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक होगा जिसको राष्ट्रपति अपने हस्ताक्षर और मुद्रा गृहित अधिपत्र (Warrant) द्वारा नियुक्त करेगा तथा वह अपने पद से केवल उसी रीति और केवल उन्हीं कारणों से हटाया जायेगा जिस रीति और जिन कारणों से उच्चतम न्यायालय का न्यायाधीश हटाया जाता है।

(२) प्रत्येक व्यक्ति, जो भारत का नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक नियुक्त किया जाता है, अपने पद-ग्रहण के पूर्व राष्ट्रपति अथवा उसके द्वारा उस कार्य के लिए नियुक्त व्यक्ति के समक्ष तृतीय अनुसूचि में इस प्रयोजन के लिए दिये हुए प्रपत्र के अनुसार शपथ या प्रतिज्ञान करेगा और उस पर हस्ताक्षर करेगा।

(३) नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक का वेतन तथा सेवा की शर्तें ऐसी होंगी जैसी कि ससद विधि द्वारा निर्धारित करे, और जब तक ससद इस प्रकार निर्धारित न करे तब तक ऐसी होंगी जैसी कि द्वितीय अनुसूची में उल्लिखित हैं

परन्तु न तो नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक के वेतन में और न उसकी अनु-पस्थिति का छुट्टि, पेन्शन या सेवा निवृत्ति की आयु सम्बन्धी अधिकारों में उसकी नियुक्ति के पश्चात् उसको अलाभकारी कोई परिवर्तन किया जायेगा।

(४) अपने पद पर न रहने के पश्चात् नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक भारत सरकार के अथवा किसी राज्य की सरकार के अधीन और पद का पात्र न होगा।

(५) इस सविधान के तथा ससद द्वारा निर्मित किसी विधि के उपबन्धों के अधीन रहते हुए भी भारतीय लेखा-परीक्षा व लेखा-विभाग में सेवा करने वाले व्यक्तियों की सेवा की शर्तें तथा नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक की प्रशासकीय शक्तियाँ ऐसी होंगी जैसी कि नियन्त्रक महालेखा-परीक्षक से परामर्श करने के पश्चात् राष्ट्रपति नियमों द्वारा विहित करे।

(६) नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक के कार्यालय के प्रशासन-व्यय जिसके अन्तर्गत उम कार्यालय में सेवा करने वाले व्यक्तियों को या उनके वारे में, देय सब वेतन, भत्ते तथा निवृत्ति-वेतन अथवा पेन्शन भी हैं, भारत की सचित निधि पर भारित होंगे।

## कर्तव्य

### (Function)

अनु० (१४६) नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक सघ के और राज्यों के तथा अन्य प्राधिकारी या निकाय (Body) के लेखों (Accounts) के सम्बन्ध में ऐसे कर्तव्यों का पालन और ऐसी शक्तियों का प्रयोग करेगा जैसा कि ससद निर्मित विधि के द्वारा या उसके अधीन निर्धारित किये जायें तथा, जब तक उस वारे में इस प्रकार उपबन्ध नहीं किया जाता तब तक, सघ के और राज्यों के लेखों के सम्बन्ध में ऐसे कर्तव्यों का पालन और ऐसी शक्तियों का प्रयोग करेगा जैसा कि इस सविधान के प्रारम्भ से ठीक पहले क्रमशः भारत अधिराज्य (Indian Dominion) के और प्रान्तों के लेखों के सम्बन्ध में भारत के महालेखा-परीक्षक को प्रदत्त थी या उसके द्वारा प्रयोक्तव्य थी।

अनु० (१५०) सघ के और राज्यों के लेखों को ऐसे रूप में रखा जायेगा जैसा कि भारत का नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक, राष्ट्रपति के अनुमोदन से, निर्धारित करे।

अनु० (१५१) (१) भारत के नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक सघ-लेखा सम्बन्धी प्रतिवेदनो को राष्ट्रपति के समक्ष उपस्थित किया जायेगा जो उनको ससद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखवायेगा।

(२) भारत के नियन्त्रक महालेखा परीक्षक के राज्य के लेखा सम्बन्धी प्रतिवेदनो को राज्यपाल के समक्ष उपस्थित किया जायेगा जो उनको उस राज्य के विधान-मण्डल के समक्ष रखवायेगा।

उसे “सघ अथवा राज्यों के राजस्वों में से, भारत में तथा भारत से बाहर किये गए सभी खर्चों का लेखा-परीक्षण करना होता है और इस बात का निश्चय करना होता है कि लेखों में धनराशियों के जो सवितरण दिखाये गए हैं क्या वे धन-राशियाँ उस सेवा अथवा कार्य के लिए वैधानिक रूप से उपलब्ध थी अथवा उस पर लागू होती थी जिस पर कि वे लागू अथवा भारित की गई थी और क्या व्यय उस प्राधिकार के अनुरूप है जिससे कि उन व्ययों का प्रशासन होता है।” इस प्रकार लेखा-परीक्षण प्रतिवेदन (Audit Report) के व्ययों के सम्बन्ध में होने वाली अनियमितताओं का उल्लेख करना होता है। प्रतिवेदन में यह भी उल्लेख करना होता है कि क्या वजह अनुदानों से अधिक धनराशि व्यय की गई है, अथवा व्यय के लिए कोई उचित अनुमति प्राप्त थी या नहीं, अथवा लोक धनराशियों के दुर्विनियोजन (Misappropriation) अथवा अपव्यय (Waste) का तो कोई मामला नहीं था। तत्पश्चात् ये प्रतिवेदन विधान-मण्डल के समक्ष उपस्थित किये जाते हैं।

### भारत में लेखा-परीक्षण विभाग का संगठन

#### (Organisation of the Audit Department in India) :

नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक संगठन का प्रधान होता है और उसके कर्तव्यों के निष्पादन में चार उप-नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक उसकी सहायता करते हैं।

प्रधान कार्यालय का अधिकारी-वर्ग निम्न प्रकार होता है—

नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor General) = १

उप-नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक (Deputy Comptroller and Auditor General) = ४

वाणिज्यिक लेखा-परीक्षा नियन्त्रक (Controller of Commercial Audit) = १

लेखा-परीक्षक तथा लेखा-निर्देशक (Director of Audit and Accounts) = १

निरीक्षण-निर्देशक (Director of Inspection) = १

समन्वय-निर्देशक (Director of Coordination) = १

सहायक नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक (Assistant Comptroller and Auditor General) = ३

सहायक लेखाधिकारी (Assistant Accounts Officers) = १०

लेखक वर्गीय (Ministerial) गैर-लेखक वर्गीय सेवाओं के अनेक अन्य सदस्य होते हैं। प्रधान कार्यालय के संगठन के अतिरिक्त, भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा विभाग क्षेत्रीय कार्यालयों के निम्नलिखित चार वर्गों में बटा हुआ है, अर्थात्—

(१) असैनिक लेखा-परीक्षक तथा लेखा कार्यालय।

(२) डाक व तार लेखा-परीक्षा तथा लेखा कार्यालय।

(३) रेलवे लेखा-परीक्षा कार्यालय, और

(४) प्रतिरक्षा सेवा लेखा-परीक्षा कार्यालय।

पहले दोनों प्रकार के क्षेत्रीय कार्यालय सम्मिलित रूप से लेखा तथा लेखा-परीक्षा कार्यालय हैं किन्तु अन्तिम दोनों प्रकार के क्षेत्रीय कार्यालय केवल लेखा-परीक्षण का ही कार्य करते हैं। ब्रिटेन में भारतीय लेखों के लेखा-परीक्षक (Auditor) के कार्यालय तथा संयुक्तराज्य अमेरिका में लेखा-परीक्षक के कार्यालय भी नियन्त्रक महालेखा-परीक्षक के ही आधीन हैं।

### लेखा-परीक्षण के सम्बन्ध में विवाद (Controversy about Audit)

लोक-प्रशासन के विशेषज्ञ पाल एच० एपिलबी ने, भारतीय प्रशासन पर लिखे गये अपने दो प्रतिवेदनो में, जोकि उन्होंने भारत सरकार के ससक्ष प्रस्तुत किये, नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के कार्य के महत्व की आलोचना की। उन्होंने कहा कि “भारत में नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक का कार्य एक बड़ी मात्रा में औपनिवेशिक शासन (Colonial rule) का अवशेषमात्र है। यह कार्य ब्रिटिश शासन के मार्ग में बाधक नहीं था, बल्कि यह उस शासन का सहायक था, तथा उसका एक अभिन्न अंग

था। यह ब्रिटिश काल में सरकारी सेवाओं में काम करने वाले भारतीयों पर कड़े प्रतिबन्ध लगाता था। ये प्रतिबन्ध सरकार द्वारा ऐसे प्रशासन की स्थिति में लगाये जाते थे जोकि मुख्यतः पुलिस तथा कराधान (Taxation) के कार्यों से सम्बन्धित थे और जिसका कल्याणकारी राज्य के उद्देश्यों से कोई सम्बन्ध नहीं था।

स्वतंत्रता के पहले ही दौर में, भारतीय मन्त्रालय नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक की उपेक्षा करने लगे और यह दुर्व्यवहार अधिक स्पष्ट हो गया। बाद में इस स्थिति में पूर्ण सुधार किया गया, परन्तु इसी प्रक्रिया में पुराने प्रतिबन्धात्मक प्रभाव उस समय फिर उभर आये जबकि नई नीतियों के क्रियान्वय के लिए अधिक लोचनीलता की तथा उत्तरदायित्वपूर्ण विवेक के अधिक प्रयोग की आवश्यकता थी। इस न सुधरी हुई स्थिति का निचोड़ यह है कि आज नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक लोक-कर्मचारियों में निर्णय करने तथा कार्य करने के प्रति पाई जाने वाली व्यापक अनिच्छा का एक मुख्य कारण बना हुआ है।”

यह निरोधात्मक तथा निषेधात्मक प्रभाव नौकरशाही पर ससद के माध्यम से पड़ता है क्योंकि ससद द्वारा छोटे-छोटे अपवादों तथा लेखा-परीक्षक के कार्य की ओर अत्यधिक ध्यान केन्द्रित किया जाता है\*\*\*।

इस सम्बन्ध में निश्चय ही दोष ससद का है। इमने ससदीय उत्तरदायित्व के नाम पर लेखा-परीक्षण के महत्व को अत्यधिक रूप में बढ़ा चढ़ा कर व्यक्त किया है और इसी कारण यह नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के कार्यों की वैसी परिभाषा करने में असफल रही है जैसी कि सविधान के अनुसार करनी चाहिए थी। इस प्रकार जो स्थान रिक्त रहा, उसमें लेखा-परीक्षक ने अपनी स्थिति बदल ली।

“नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक का कार्य वास्तव में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य नहीं है। लेखा-परीक्षक (Auditors) अच्छे प्रशासन के बारे में अधिक नहीं जानते, और न अधिक जानने की उनसे आशा ही की जा सकती है, उनकी प्रतिष्ठा भी उन अन्य लोगों के साथ ही सर्वोच्च होती है जोकि प्रशासन के बारे में अधिक नहीं जानते। लेखा-परीक्षक जो कुछ जानते हैं वह है लेखा-परीक्षण (Auditing)—और इसे प्रशासन (Administration) नहीं कहा जा सकता, यह एक आवश्यक किन्तु अत्यन्त उत्साहहीन कार्य है जिनका स्वरूप सकुचित तथा उपयोगिता अत्यन्त सीमित है।”<sup>1</sup>

जहाँ तक एपिलवी के विचारों का सम्बन्ध है, उनके अपने देश में भी उनको महत्व नहीं दिया जाता। उनके ये विचार ठीक नहीं हैं। सरकारी धन तो एक सार्वजनिक धरोहर अथवा न्यास (Trust) है। इस धरोहर का दुरुपयोग नहीं किया

1 Public Administration in India, Report of a survey 28-29 Paul H Appleby consultant in Public Administration Re-examination of India's Administrative System with special reference to Government's Industrial and Commercial Enterprises, 1953, pp 27-28 42-43

जाना चाहिए। अतः इसकी सुरक्षा का एकमात्र साधन लेखा-परीक्षण ही है। लेखा-परीक्षण का उद्देश्य यह नहीं होना चाहिए कि वह छिद्रान्वेषण की निषेधात्मक दृष्टि से प्रशासन को देखे बल्कि उसे तो प्रशासन को ठीक प्रकार समझने की निश्चयात्मक रीति से व्यवहार करना चाहिए और तब अपने निर्णय देने चाहियें। "सभी मान्य जनतन्त्रों में, लेखा-परीक्षण आवश्यक दोष (Necessary evil) समझ कर ही सहन नहीं होता अपितु वह मूल्यवान् मित्र समझा जाता है जो प्रक्रिया सम्बन्धी तथा तकनीकी अथवा प्रावैधिक अनियमितताओं व भूलों की ओर, जो व्यक्तियों द्वारा निर्णय के दोषों, असावधानी और वेईमानी के कार्य व आशय के रूप में होती हैं, ध्यान आकृष्ट करता है। लेखा-परीक्षण तथा प्रशासन के पूरक योगों (Complementary roles) को स्वतः सिद्ध प्रमाण के रूप में स्वीकार किया जाता है क्योंकि सरकारी यन्त्र के सुचारु संचालन के लिए ये अनिवार्य हैं।"<sup>1</sup>

लेखा-परीक्षण के दृष्टिकोण से भी पुनर्नवीकरण की आवश्यकता है। भूतकाल में, लेखा-परीक्षण तथा प्रशासन ने एक दूसरे से विलकुल पृथक् रहकर कार्य किया है। दोनों में एक साथ मिलने की, एक दूसरे का दृष्टिकोण समझने की, और सबसे अधिक महत्वपूर्ण, विवादास्पद विषयों को स्पष्ट करने तथा सुधारात्मक कार्यवाहियाँ करने की ओर कम ही झुकाव रहा है। इस स्थिति में, लेखा परीक्षण को अपने प्रतिवेदनो में अनेक ऐसे मामले सम्मिलित करने की प्रेरणा मिली जिनके बारे में सतोषजनक स्पष्टीकरण तथा समायोजन की आवश्यकता हो। इस प्रकार इस सम्बन्ध में यह धारणा बनने लगी कि लेखा-परीक्षण का उद्देश्य प्रशासन की कमियों को प्रदर्शित करना है। ऐसी योजनाओं तथा प्रायोजनाओं के सम्बन्ध में भी तकनीकी प्रकृति की आपत्तियाँ उठाई जाती हैं जिनका कार्यान्वय योग्यता, क्षमता तथा साहस एवं शीघ्रता के साथ किया गया है।<sup>2</sup>

निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि प्रत्येक देश में महालेखा-परीक्षक की नियुक्ति सबसे अधिक महत्वपूर्ण नियुक्तियों में से एक होती है। प्रत्येक उत्तरदायी सरकार को इस पद के लिए उचित व्यक्ति का चयन करने में विशेष ध्यान केन्द्रित करना चाहिए। किसी भी प्रकार के दबाव से मुक्ति तथा उसका प्रतिकार करने की योग्यता का होना, इस उच्च पद के लिए अत्यन्त आवश्यक है। लेखा-परीक्षण में चाहे कुछ भी कमियाँ क्यों न हों, पर एपिलवी के प्रतिवेदन में महालेखा-परीक्षक पर जिस प्रकार का दोषारोपण किया गया है, लोकतन्त्र के सभी हितैषियों द्वारा उस पर दुःख प्रकट किया जायेगा।

1 Asoka Chanda *Indian Administration*, p 151

2 *Ibid*, pp 252-53

## संसदीय वित्त समितियाँ (Parliamentary Financial Committees)

संसद अपनी सार्वजनिक लेखा-समिति तथा अनुमान समिति के द्वारा देश के वित्त पर अत्यन्त प्रभावशाली नियन्त्रण लागू करती है। अब हम वित्तीय नियन्त्रण के सम्बन्ध में इन दोनों समितियों द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों का अध्ययन करेंगे।

### सार्वजनिक लेखा-समिति (Public Accounts Committee)

उत्तरदायी सरकारों वाले सभी देशों की वित्तीय व्यवस्थाओं में यह एक मान्य उपबन्ध (Provision) होता है कि वजट के क्रियान्वय के पश्चात् सौदों अथवा व्यवहारों का पुनरवलोकन किया जाता है। यह तो स्पष्ट है कि विधान-मण्डल (Legislature) को विशिष्ट कार्यों के लिए नियत धनराशियों पर मतदान की शक्ति देना उस समय तक विल्कुल व्यर्थ है जब तक कि उसे इस बात की देखभाल करने का अधिकार न प्रदान किया जाये कि धन कार्यपालिका (Executive) द्वारा उन उद्देश्यों एवं कार्यों की पूर्ति के लिए व्यय किया गया है या नहीं जिनके लिए कि उस पर मतदान हुआ था। ऐसी अनुरूपता लाने के लिए सामान्यतः यह योजना अपनाई जाती है कि लोक-सेवकों के एक ऐसे वर्ग द्वारा, जोकि व्ययकारक प्राधिकारियों से पृथक् व स्वतन्त्र होता है, लोक लेखों का एक पूर्ण एवं सतत लेखा-परीक्षण किया जाता है। तत्पश्चात् ऐसे लेखा-परीक्षक का प्रतिवेदन, विधान-मण्डल की एक समिति सार्वजनिक लेखा समिति के पास भेज दिया जाता है जोकि उसकी जाँच करती है और अपने निर्णयों की सूचना विधान-मण्डल को भेजती है।

भारत में, सार्वजनिक लेखा समिति का निर्माण प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए संसद के दोनों सदनों द्वारा संयुक्त रूप से किया जाता है। इसमें २२ सदस्य होते हैं जिनमें १५ लोकसभा से लिए जाते हैं और ७ राज्य-सभा से।

‘Rules of Procedure and Conduct of Business’ के अनुसार समिति का कार्य इस विषय में अपने आपको सन्तुष्ट करना है कि—

(क) लेखों में धनराशियों के जो सवितरण दिखाये गये हैं क्या वे धनराशियाँ उस सेवा अथवा कार्य के लिये वैधानिक रूप में उपलब्ध थीं अथवा उस पर लागू होती थी जिस पर कि वे लागू अथवा भारित की गई थी,

(ख) क्या व्यय उस प्राधिकार के अनुरूप हैं जिससे कि उन व्ययों का प्रशासन होता है, और

(ग) क्या प्रत्येक पुनर्विनियोजन (Re-appropriation) समर्थ प्राधिकारी द्वारा बनाये गये नियमों के अन्तर्गत इस सम्बन्ध में किये गये उपबन्ध (Provision) के अनुसार किया गया है।

सार्वजनिक लेखा-समिति के निम्नलिखित कर्तव्य भी होंगे —

(क) नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के प्रतिवेदन को दृष्टिगत रखते हुए उन लेखा-विवरणों (Statement of accounts) की, जिसमें कि राज्य निगमों (State Corporations) (जैसे कि वायु निगम व दामोदर घाटी निगम आदि) और व्यापार तथा विनिर्माण योजनाओं एवं प्रायोजनाओं (जैसे कि हिन्दुस्तान स्टील व सिट्री फर्टिलाइजर्स आदि-आदि) की आय तथा व्यय दिखाये जाते हैं, तथा साथ ही साथ उन चिट्ठों अथवा तुलन-पत्रों (Balance sheets) एवं हानि-लाभ खातों के विवरणों की जाँच करना जिन्हें कि किसी विशिष्ट निगम, व्यापारिक संस्था अथवा प्रायोजना (Project) की वित्तीय व्यवस्था का नियमन करने वाले वैधानिक नियमों के उपबन्धों के अनुसार तैयार किया जाता हो अथवा राष्ट्रपति जिन्हें तैयार कराना आवश्यक समझे।

(ख) स्वायत्त संस्थाओं की आय तथा व्यय प्रदर्शित करने वाले उन लेखा-विवरणों की जाँच करना जिनका लेखा-परीक्षण भारत के नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक द्वारा, या तो राष्ट्रपति के निर्देशों के अनुसार अथवा ससद की सविधि (Statute) द्वारा किया जाए।

(ग) उन मामलों के सम्बन्ध में नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के प्रतिवेदन पर विचार करना जिनके विषय में राष्ट्रपति उससे किसी भी आय अथवा प्राप्त का लेखा-परीक्षण करने अथवा भण्डारों (Stores) तथा शेष मालों (Stocks) के खातों की जाँच करने की माँग करें।

अपने कार्यों का निष्पादन करने के लिए समिति को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वह व्यक्तियों को बुलवा सके तथा कागजातों व अभिलेखों की माँग कर सके। यह अपने विचाराधीन लेखों में अभिलिखित व्यय के सम्बन्ध में विभागीय अधिकारियों से प्रश्न पूछ सकती है। जब मन्त्रालयों (Ministries) अथवा विभागों (Departments) के लेखों की जाँच की जाती है तब उस सम्बन्धित मन्त्रालय के सचिव (Secretaries) समिति के समक्ष उपस्थित होते हैं। समिति की जाँच उस सामग्री पर आधारित होती है जोकि नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक द्वारा प्रदान की जाती है। नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक समिति के प्रयत्नों में सहायता पहुँचाने के लिए उसकी बैठकों में स्वयं उपस्थित होता है। वह समिति का मुख्य कार्याधिकारी व्यक्ति, मार्गदर्शक तथा मित्र होता है। वह सभापति (Chairman) का, जोकि

निपटायें जाने वाले मामले की वारीकियों में सामान्यतः अनभिज्ञ होता है, दायों हाथ होता है। वह ऐसे उपयोगी प्रश्नों का भी सुझाव देता है जोकि समिति के सदस्यों द्वारा साक्षियों (Witnesses) में पूछे जा सकते हैं। इस प्रकार सार्वजनिक लेखा-समिति तथा नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक पूरक (Complementary) योग प्रदान करते हैं।

समिति का मुख्य कार्य नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के प्रतिवेदन (Report) की जाँच करना है जिसे कि इस बात का निश्चय हो सके कि संसद द्वारा स्वीकृत घन सरकार द्वारा “मागों की परिधि के अन्तर्गत” व्यय किया गया है या नहीं। साक्षियों व प्रमाणों की जाँच के पश्चात्, समिति अपना प्रतिवेदन तैयार करती है जो कि संसद के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। समिति की सिफारिशों सरकार द्वारा बिना किसी हेर-फेर के स्वीकार तथा कार्यान्वित की जाती है। जब कभी सरकार के पास समिति द्वारा की गई सिफारिशों से मतभेद के कारण होते हैं तो ऐसे कारण समिति के सामने रखे जाते हैं। समिति सरकार के विचारों को दृष्टिगत रखकर मामले पर पुनर्विचार करती है और फिर या तो अपनी सिफारिशों में मशोधन कर देती है अथवा उन पर दृढ़ रहती है। मतभेद सामान्यतः इसी रीति से दूर कर लिए जाते हैं और जहाँ तक भी सम्भव होता है इस सम्बन्ध में समझौता कर लिया जाता है। यदि कार्यपालिका तथा समिति इस विषय में किसी समझौते पर नहीं पहुँचते तो अन्त में मामला संसद के सामने रखा जाता है, यद्यपि वास्तव में ऐसा अवसर आज तक कभी आया नहीं है।

इस समिति की सामान्य आलोचना यह की जाती है कि इसका कार्य शव-परीक्षा (Post-mortem) करना है। इस परीक्षण से कोई मतलब हल नहीं होता क्योंकि एक बार घन जब गलत तरीके से व्यय कर दिया जाता है तब उसके पश्चात् उसे वापिस नहीं लौटाया जा सकता। परन्तु इस सम्बन्ध में यह तर्क दिया जा सकता है कि शव-परीक्षा की भी अपनी निजी उपयोगिता होती है। “यह तथ्य अथवा ज्ञान ही, कि एक ऐसी समिति भी है जोकि किये गये कार्य का सूक्ष्म-परीक्षण करेगी, कार्यपालिका की शिथिलता अथवा उपेक्षा पर एक बड़ी रोक लगाता है। यह परीक्षा यदि समुचित रीति से की जाती है तो इससे प्रशासन की सामान्य कार्यक्षमता में वृद्धि होती है। समिति द्वारा की जाने वाली परीक्षा भावी अनुमानों तथा भावी नीतियों (Future policies), दोनों के लिए ही एक मार्ग-दर्शक के रूप में भी लाभप्रद हो सकती है।”<sup>1</sup> सार्वजनिक लेखा-समिति की उपयोगिता केवल इस कारण ही समाप्त नहीं की जा सकती चूँकि इसका कार्य शव-परीक्षा करना है। यह तथ्य ही कि घन के व्यय होने के पश्चात् कोई लेखों अथवा खातों (Accounts) की जाँच करेगा, सरकारी अधिकारियों को सावधान रखता है इन प्रतिवेदनो के सम्बन्ध में

संसद के प्रति कार्यपालिका की उत्तरदायिता (Responsibility) का प्रभाव यह होता है कि वित्तीय प्रशासन की कार्य-कुशलता बढ़ती है ।

निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि समिति के कार्य इस प्रकार हैं । प्रथम तो, इस विषय में आश्वस्त होना कि धन संसद की इच्छानुसार व्यय किया गया है ; दूसरे, इस विषय में आश्वस्त होना कि व्यय करते समय पर्याप्त मितव्ययता का ध्यान रखा गया है , और तीसरे, सभी वित्तीय मामलों में लोक-नैतिकता (Public morality) के ऊँचे स्तरों को कायम रखना । समिति का नियन्त्रण एक विशेषज्ञ का नियन्त्रण है क्योंकि यह एक ऐसे दक्ष एवं विशेषज्ञ-लेखापरीक्षण का पूर्ण उपयोग करती है जिसके उद्देश्य इसके अपने उद्देश्यों से ताल-मेल खाते हैं । इसके अतिरिक्त, समिति का नियन्त्रण मुख्यतः एक वित्तीय नियन्त्रण है । इसका मुख्य कार्य लेखा-परीक्षण (Audit) की जांच करना है । चालू व्यय की जांच-पड़ताल से इसका कोई सम्बन्ध नहीं होता । इसका नियन्त्रण तो न्यायिक (Judicial) होता है । कानून विल्कुल स्पष्ट होता है, विभागों के विगत कार्य स्पष्ट होते हैं और सदस्यों को यह निश्चय करना होता है कि कानून तथा विभागों के विगत कार्य (Past actions) एक दूसरे से मेल खाते हैं या नहीं । यह एक निर्दलीय नियन्त्रण होता है । आस्टिन चेम्बरलेन ने इस समिति का वर्णन इन शब्दों से किया है “यह न्यायाधीशों की एक समिति है जोकि अपने कार्य के समय सभी दलीय विचारधाराओं को एक ओर रख देती है ।”<sup>1</sup> “अपने इन्हीं गुणों के कारण सार्वजनिक लेखा समिति ने सफलता प्राप्त की है । लेखा-समिति को विशेषज्ञ एवं दक्ष होना ही चाहिए क्योंकि इसको अनेक जटिल एवं तकनीकी प्रश्नों से निबटना होता है तथा विशेषज्ञों के साथ उन पर वाद-विवाद करना होता है । यदि इसे लेखा-परीक्षण के निष्कर्षों का सर्वोत्तम रीति से लाभ उठाना है तो इसका नियन्त्रण मुख्यतः वित्तीय नियन्त्रण ही होना चाहिए । इसके न्यायिक तथा निर्दलीय होने की ख्याति प्राप्त करने की सामर्थ्य का अर्थ यह है कि यह एक ऐसे विश्वास, निश्चितता तथा प्रभाव के साथ कार्य कर सकती है जिन्हें कि राजनीति से सम्बद्ध निकायों (Bodies) से प्राप्त करने की आशा नहीं की जा सकती .....”<sup>2</sup> भारतीय लोक लेखा समिति ने भी निर्दलीय होने की ख्याति प्राप्त की है और इससे बिना किसी भय अथवा पक्षपात के, भारत सरकार के विभिन्न विभागों से सम्बन्धित व्यय की अनेक अनियमितताओं का उल्लेख किया है ।

1 House of Commons Debates 28-6-1921 Col 2985

2 Basil Chubb *The Control of the Public Expenditure* 1952, Oxford pp 196 97

## समिति की महत्वपूर्ण सिफारिशें

### (Important Recommendations of the Committee)

लेखो (Accounts) तथा लेख-परीक्षण (Audit) की पृथकता के सम्बन्ध में सार्वजनिक लेखा समिति ने यह विचार व्यक्त किया "राजकोषीय नियन्त्रण के इस प्रश्न पर विचार करते समय, समिति कुछ ऐसे स्थानों की प्रचलित व्यवस्था का भी उल्लेख करना चाहेगी जहाँ कि भारतीय लेखा-परीक्षण विभाग के कार्यालयों पर पूर्व-लेखापरीक्षण (Pre-audit) का संचालन करने तथा अदायगियाँ अथवा भुगतान (Payments) करने के उत्तरदायित्वों का भार भी डाल दिया गया है। धन के भुगतान करने तथा प्रारम्भिक लेखे रखने का कार्य कार्यपालिका के प्राधिकारियों (Executive authorities) का है, और यह बात सर्वविदित है तथा सार्वजनिक रूप से स्वीकार की जाती है कि भुगतानों अथवा अदायगियों का लेखा-परीक्षण करने वाला अभिकरण (Agency) उस अभिकरण से पृथक् तथा स्वतन्त्र होना चाहिए जिसे कि सवितरण तथा भुगतान करने होते हैं क्योंकि इन कार्यों को संयुक्त करने से सम्भावना यह है कि जालसाजी तथा गवन करना सुविधाजनक हो जायेगा और उनका प्रकाश में आना भी कठिन हो जायेगा। इससे महालेखा-परीक्षक की स्थिति बड़ी उलझनपूर्ण तथा नियम-विरुद्ध हो जाती है। अतः भारतीय लेखा-परीक्षण विभाग को भुगतान करने के लिए उत्तरदायी बनाना मौलिक तथा सैद्धान्तिक दृष्टि से गलत है। नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक ने समिति को सूचित कर दिया है कि वह तथा उसके पूर्ववर्ती अधिकारी (Predecessors) समय-समय पर सरकार से इस बात का विरोध करते रहे हैं कि उसके विभाग को पूर्व-लेखा परीक्षण तथा राज-कोषीय भुगतान के लिए उत्तरदायी बनाना अनुचित तथा अनुपयुक्त है, और इस बात का दबाव डालते रहे हैं कि उसको पूर्व-लेखा परीक्षण तथा भुगतान करने के कार्य से मुक्त कर दिया जाए। सैद्धान्तिक दृष्टि से यह कार्य उसके विभाग के कर्तव्यों की परिधि से पूर्णतया बाहर है। परन्तु दुर्भाग्यवश विभिन्न सरकारों ने न तो इस कार्य की अनुपयुक्तता को ही अनुभव किया है और न इस व्यवस्था के जोखिम को ही समझा है, अतः इस माह नई दिल्ली राजकोष की स्थापना के अभिनव उदाहरण को छोड़कर, सरकारों ने नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के सुझाव को कार्यान्वित नहीं किया है। समिति नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के इन विचारों का पूर्ण समर्थन करती है कि उनके विभाग को बिना जरा भी देरी किये इस कार्य से मुक्त कर दिया जाना चाहिए, और यह सिफारिश करती है कि सम्बन्धित सरकारों द्वारा इस उद्देश्य की पूर्ति की दिशा में शीघ्र पग उठाये जाने चाहियें।"<sup>1</sup>

व्यय पर समुचित राजकोषीय नियन्त्रण रखने के लिए समिति ने अन्य महत्वपूर्ण सिफारिशें भी की समिति ने यह कहा कि "इस बात के विषय में आश्वस्त होने

के लिए, कि अनुमोदित अनुदानों (Grants) तथा ससद द्वारा किये गये विनियोजनों (Appropriations) से अधिक व्यय नहीं किये गये हैं, राजकोषीय नियन्त्रण की एक सन्तोषजनक व्यवस्था के अत्यन्त शीघ्र लागू किये जाने की आवश्यकता है। यह वही अनुचित बात है कि नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक को सघ तथा राज्य सरकारों के लेखों के सकलन का तथा उनके ही लेखा-परीक्षण का भी उत्तरदायित्व सौंपा जाये।” समिति ने यह सिफारिश की कि “केन्द्र सरकार को चाहिए कि वह जब राज्यों को वार्षिक अनुदान दे तब उन दशांशों एवं शतों का भी स्पष्ट रूप से उल्लेख कर दे जिनके अन्तर्गत तथा जिनकी पूर्ति के लिए उन अनुदानों का उपयोग किया जाना चाहिए, जिससे कि अन्य अनचाहे कार्यों में अनुदानों के अन्तर्गत किये जाने का भय न रहे, तथा लेखा-परीक्षण करने वाले प्राधिकारियों को इस बात की जांच करने में कोई कठिनाई न हो कि व्यय अनुदान की शर्तों तथा उद्देश्यों के अनुरूप किया गया है या नहीं।” “नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक को यह भी अधिकार प्राप्त होना चाहिये कि वह राज्य द्वारा सरक्षण प्राप्त व्यापारिक संस्थाओं के व्यय का भी लेखा-परीक्षण कर सके, चाहे उनका नाम कुछ भी क्यों न हो, क्योंकि न उनका वित्तीय-पोषण संचित निधि (Consolidated Fund) से ही किया जाता है।”

“सरकारी औद्योगिक व्यवसायों के प्रबन्ध के लिए निगमों (Corporations) की स्थापना ससद द्वारा पारित किये गये अधिनियमों (Acts) की सत्ता के अन्तर्गत की जानी चाहिये।”

“लेखा-परीक्षण विभाग (Audit Department) को पूर्व-लेखापरीक्षण तथा भुगतान के कार्य से मुक्त करने के लिए सम्बन्धित सरकारों द्वारा शीघ्रगामी पग उठाये जाने चाहियें।” सार्वजनिक लेखा समिति की ये अमूल्य सिफारिशें जब लागू की जायेंगी तब लोक-व्यय (Public Expenditure) पर समुचित राजकोषीय स्थापित हो जायेगा।

### अनुमान समिति (Estimates Committee)

एक अन्य समिति जोकि ससद के उत्तरदायित्व पर वित्तीय नियन्त्रण लागू करती है, अनुमान समिति है।

अनुमान समिति सदन (House) के तीस सदस्यों को मिलाकर बनती है जिनका निर्वाचन प्रतिवर्ष किया जाता है। इसका मुख्य कार्य व्यय में मितव्ययता (Economy) लाने के सुभाव देना है अतः इसे “सतत मितव्ययता समिति” (Continuous Economy Committee) कहा जाता है। इस समिति का सरकार की नीति में कोई सम्बन्ध नहीं होता। इसका काम इस विषय में आदवन्त होना है कि सरकार द्वारा निर्धारित नीति के ढाँचे के अन्तर्गत, सरकार के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए न्यूनतम व्यय ही किए जाए। समिति का वार्षिक कार्य, सरकार की नीति

तथा उद्देश्यों को स्वीकार करते हुए जिनसे कि उसका कोई सम्बन्ध नहीं है, इस सम्बन्ध में सुझाव देना है कि उस नीति तथा उसके उद्देश्यों को सरकारी साधनों का न्यूनतम व्यय करके किस प्रकार क्रियान्वित तथा पूर्ण किया जा सकता है।

अनुमान समिति के कार्य इस प्रकार है —

(१) इस सम्बन्ध में रिपोर्टें देना कि अनुमानों में निहित नीतियों के अनुरूप क्या-क्या मितव्ययताएँ सठगनात्मक सुधार, कार्य-कुशलता अथवा प्रशासनिक सुधार लाए जा सकते हैं।

(२) प्रशासन में कार्य-कुशलता तथा मितव्ययता लाने के लिए प्रचलित नीति के स्थान पर किसी अन्य नीति का सुझाव देना।

(३) इस बात की जांच करना कि प्रशासकीय क्रियाओं के सम्पादन में जो धन लगा हुआ है वह अनुमानों में निहित नीति की सीमाओं के अन्तर्गत है या नहीं।

(४) अनुमानों को संसद् के समक्ष प्रस्तुत करने की विधि के सम्बन्ध में सुझाव देना।<sup>1</sup>

यह एक या एक से अधिक उप-समितियों (Sub-Committees) की भी नियुक्ति कर सकती है। प्रत्येक उपसमिति को अविभाजित समिति की शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। ये उप-समितियाँ ऐसे किसी भी मामले की जांच करती हैं जोकि उनको सौंपा जाता है, और इन उप-समितियों के प्रतिवेदन (Reports) को सम्पूर्ण समिति (Whole Committee) के प्रतिवेदनों के सहश ही माना जाता है, वशर्ते कि वे सम्पूर्ण समिति की किसी बैठक में अनुमोदित कर दिये जायें। इस शक्ति का प्रयोग अनेक अवसरों पर किया जा चुका है, उदाहरण के लिए, जब अनुमान समिति को उत्पादन-मन्त्रालय (Ministry of Production) के अन्तर्गत विभिन्न राष्ट्रीय उद्योगों के अनुमानों की जांच करनी थी तब अनेक उप-समितियों की नियुक्ति की गई थी और एक-एक विशिष्ट उद्यम एक-एक उप-समिति को सौंप दिया गया था। उप-समितियों की पद्धति कार्य-कुशलता बढ़ाने वाली है। और इसके अच्छे रचनात्मक परिणाम निकलते हैं।

समिति सरकारी अधिकारियों से सुनवाई करती है और परीक्षाधीन अनुमानों से सम्बन्धित अन्य गवाहियाँ लेती है। यह एक प्रश्नावली तैयार कर सकती है जिसके प्रश्नों का उत्तर विभागीय अधिकारियों को देना होता है। यह विभागीय अधिकारियों से कोई भी चार्ट व आंकड़े आदि माँग सकती है।

इसके प्रतिवेदन सरकार के सम्मुख प्रस्तुत की जाने वाली सिफारिशों के रूप में होते हैं। सरकार इन सिफारिशों को स्वीकार कर सकती है अथवा उनको न स्वीकार करने के कारण दे सकती है। ऐसी स्थिति में, यदि समिति अपनी पहली सिफारिशों की ही पुनः पुष्टि कर देती है तो उस सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय संसद् पर छोड़ दिया जाता है। तथापि, व्यवहार में ऐसी स्थिति उत्पन्न होने नहीं दी जाती

और पारस्परिक विचार-विमर्श द्वारा ही मतभेद दूर कर लिए जाते हैं। जैसी कि लोक-सदन (House of Commons) में भी पद्धति है, अनुमान समिति के प्रतिवेदनो पर औपचारिक वाद-विवाद (Formal debate) नहीं किया जाता। सदस्य प्रतिवेदन पर या तो वजट पर सामान्य वाद-विवाद के समय विचार करते हैं अथवा उस समय जबकि सम्बन्धित अनुमान विचाराधीन होते हैं। अनुमान समिति ने लोक-निधियों का कुशल तथा मितव्ययी उपयोग करने के सम्बन्ध में कुछ अत्यन्त महत्वपूर्ण सिफारिशें की हैं। अनुमान समिति ने प्रशासकीय, वित्तीय तथा अन्य सुचारो पर अपने नये प्रतिवेदन (१९५३-५४) में निम्नलिखित सिफारिशें कीं —

“किन्ती भी योजना को प्रारम्भ करने से पहले, उसका समुचित रीति से निर्माण किया जाना चाहिए और इस बात का भी निश्चय किया जाना चाहिए कि योजना के लिए जितनी धनराशि की आवश्यकता है क्या यह उपलब्ध है अथवा उपयुक्त समय पर उपलब्ध की जा सकती है। योजनाओं तथा अनुमानों का ब्यौरेवार पूर्ण हिसाब लगाया जाना चाहिए जिससे कि वित्त-मन्त्रालय (Ministry of Finance) उस योजना का अनुमोदन करने तथा वित्तीय सहमति प्रदान करने में समर्थ हो सके।”

“जब वित्त-मन्त्रालय द्वारा वित्तीय दृष्टिकोण से योजना (Scheme) पर सह-मति प्रदान कर दी जाय, तो उसके पश्चात् उस योजना के ब्यौरेवार कार्यान्वय तथा उस सम्बन्ध में धन व्यय करने का उत्तरदायित्व सम्बन्धित प्रशासकीय मन्त्रालय का होना चाहिए तथा उसे यह अधिकार भी प्रदान किया जाना चाहिए कि वह योजना के उप-शीर्षको के अन्तर्गत धनराशियों में उस सीमा तक हेर-फेर अथवा रद्दोबदल कर सके जहां तक कि कुल लागत-व्यय पर इसका कोई प्रभाव न पड़े।”

प्रशासकीय मन्त्रालय तथा वित्त मन्त्रालय द्वारा योजना का अनुमोदन किए जाने के पश्चात् उसको सम्बद्ध मन्त्रालय के वजट-अनुमानों में सम्मिलित कर लिया जाना चाहिए; और उसके बाद फिर जब तक कि योजना की कुल धनराशि में ही वृद्धि न हो तब तक योजना के विभिन्न उप-शीर्षको के अन्तर्गत पुनर्विनियोजनों पर कोई अतिरिक्त अनुमति अथवा प्रतिलब्ध नहीं होना चाहिये। यदि योजना का पुनः अवलोकन करना पड़ जाये और उसके लिये और अतिरिक्त धनराशि की आवश्यकता हो, तो उस स्थिति में योजना की उस आवश्यक अतिरिक्त धनराशि को वजट अथवा अनुपूरक अनुदानों में सम्मिलित किए जाने से पहले वित्त-मन्त्रालय की सहमति प्राप्त कर लेनी चाहिये।

अधिकांश योजनाएँ (Schemes) ऐसी होती हैं कि प्रारम्भ में अर्थात् निर्माण के समय उनके सभी पहलुओं पर विचार नहीं किया जाता और फिर योजनाओं के प्रारम्भ होने के पश्चात् प्रशासकीय मन्त्रालय अपने विचारों में वृद्धि, परिवर्तन अथवा उनका पुनर्निर्माण करते हैं। सीकिति के मत में, यह एक ऐसा तत्व है जिससे अत्यधिक

देरी तथा अपव्यय को प्रोत्साहन मिलता है और इसके कारण ही वित्त-मन्त्रालय द्वारा समय-समय पर सूक्ष्म-परीक्षण किया जाना आवश्यक हो जाता है।

“वित्त-मन्त्रालय में काम के जमाव को समाप्त करने के उद्देश्य से तथा उसको प्रस्तावों पर प्रभावशाली नियन्त्रण लागू करने के योग्य बनाने के उद्देश्य से भी, अत्यन्त आवश्यक है कि सम्बन्धित प्रशासकीय मन्त्रालय कम से कम एक वर्ष पूर्व योजनाएं तैयार करें, हाँ कुछ अपवादभूत परिस्थितियों की बात दूसरी है जहाँ की योजना के तत्काल प्रारम्भ किये जाने की आवश्यकता हो और उस पर पहले विचार कर सकना अथवा हिसाब लगाना संभव न हो।”

इसी प्रकार द्वितीय लोक-सभा की अनुमान-समिति ने बजट-सम्बन्धी सुधारों के विषय में प्रस्तुत किये गये अपने बीसवें प्रतिवेदन (१९५८) में ये सिफारिशें की हैं—

“वित्तीय वर्ष का प्रारम्भ पहली अक्टूबर से किया जा सकता है। यह व्यवस्था हो सकती है कि बजट अस्त मास के अन्तिम पक्ष में ससद् में उपस्थित किया जाय और सितम्बर के अन्त तक उस पर मतदान हो जाए। वाञ्छनीय यह होगा कि वित्तीय वर्ष के पहली अक्टूबर से प्रारम्भ करने के सम्बन्ध में कोई भी कार्यवाही सभी राज्यसरकारों के परामर्श से की जाये।”

“यह अत्यन्त आवश्यक है कि प्रशासकीय मन्त्रालय अपनी-अपनी योजनाओं को बजट में सम्मिलित करने के लिए वित्त-मन्त्रालय के समक्ष केवल तभी प्रस्तुत करें जब कि उन सभी सम्बन्धित ब्यौरो (Details) का हिसाब लगा लिया जाए जो कि एक विशिष्ट योजना को स्पष्ट रूप से समझने के लिए आवश्यक हो। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए दृग्दर्शी योजनाओं को तैयार करने की प्रक्रिया पूरे वर्ष भर जारी रहनी चाहिए जिसमें कि बजट की तैयारी के समय होने वाली काम की भीड़ को कम किया जा सके।”

“यह आवश्यक है कि एक ऐसी कार्य-विधि (Procedure) अपनाई जानी चाहिये जिसमें कि बजट के पश्चात् अतिरिक्त अनुमति की आवश्यकता को समाप्त किया जाए और जिसमें राज्य-सरकारों सहित विभिन्न सत्ताओं को यह आश्वासन दिया जाए कि अनुमोदित उद्देश्यों के लिए उपबन्धित धनराशियों के सम्बन्ध में, बिना व्यय की हुई धनराशि आगामी वित्तीय वर्ष के लिए उपलब्ध रहेगी।”

“यह वाञ्छनीय है कि सरकार जब भी उधार ले तभी प्रत्येक समय ससद् को उम्मीद सूचना दे। इसके अतिरिक्त वैयक्तिक उधार (Individual borrowing) के विवरण की सूचना भी ससद् को, बाजार जाने के पहले तथा बाद में, दोनों समय दी जानी चाहिए।”

“यह भी आवश्यक है कि सरकार बजट सम्बन्धी कार्यविधियों तथा कार्य-वाहियों का सतत रूप से पुनरावलोकन करती रहे जिससे कि जहाँ एक ओर वे अन्य देशों में की गई प्रगति से पीछे न रहें, वहाँ दूसरी ओर वे इस देश के आर्थिक तथा अन्य विशिष्ट लक्षणों को भी दृष्टिगत रखें।”

इस प्रकार इन दो समितियों के माध्यम से संसद् द्वारा प्रभावशाली वित्तीय नियन्त्रण लागू किया जाता है।

—

भाग ४

नागरिक तथा प्रशासन

(CITIZEN AND ADMINISTRATION)

## प्रशासन पर विधायी नियन्त्रण (Legislative Control over Administration)

प्रशासन के सम्बन्ध में विधान-मण्डल के योग का अध्ययन किये बिना लोक-प्रशासन का अध्ययन अपूर्ण ही है। लोक-प्रशासन के सम्बन्ध में विधान-मण्डल (Legislature) के महत्वपूर्ण कर्तव्य निम्न प्रकार हैं —

(१) विधान-मण्डल ही इस बात का निश्चय करते हैं कि राज्य की क्या-क्या कार्य करने होंगे और वे कार्य किन-किन अभिकरणों को सौंपे जायेंगे। विधान-मण्डल मविधियों (Statutes) के द्वारा मूल नीतियों की मुख्य रूपरेखाएँ निर्धारित करते हैं और सगठन, अधिकारों, कर्तव्यों तथा प्रशासकीय प्राधिकारियों द्वारा अपनायी जाने वाली कार्यविधि (Procedure) की रीतियों की व्याख्या करते हैं। विधान-मण्डल कानून बनाता है और प्रशासकीय प्राधिकारियों की सीमाओं तथा उनके कार्यों का निर्धारण करता है।

(२) विधान-मण्डल ऐसी शर्तों के अन्तर्गत जिन्हें कि वे उपयुक्त समझते हैं, वित्त की व्यवस्था करते हैं। विधान-मण्डल धन प्राप्त करने वाली तथा व्यय की स्वीकृति देने वाली सत्ता (Fund-raising and fund-granting authority) है। यह विभिन्न प्रशासकीय कार्यों के लिए धन की व्यवस्था करता है और भिन्न-भिन्न प्रशासकीय विभागों द्वारा किये जाने वाले व्यय की वैधता (Legality) तथा उप-युक्तता का आश्वासन देता है।

(३) विधान-मण्डल स्वतन्त्र लेखा-परीक्षण (Audit) के माध्यम द्वारा व्यय पूरा नियन्त्रण लगाते हैं। विधान-मण्डल प्रत्येक प्रशासकीय कार्यक्रम के लिए धन का विनियोजन करते हैं और लेखा-परीक्षण के द्वारा वे इस बात का आश्वासन देते हैं कि प्रशासकीय प्राधिकारियों द्वारा धन का समुचित उपयोग किया गया है।

(४) विधान-मण्डल कभी-कभी कार्यविधियों अथवा प्रक्रियाओं का भी निर्धारण करते हैं, विशेषकर तब, जबकि उनसे महत्वपूर्ण वैयक्तिक हित प्रभावित होते हैं।

(५) विधान-मण्डल प्रशासकीय प्राधिकारियों को शक्तियाँ प्रदान करते हैं और उन शक्तियों के प्रयोग पर ऐसे प्रतिबन्ध लगाते हैं जिन्हें कि वे ठीक समझते हैं। विधान मण्डल के अधिनियम (Acts) उन शक्तियों की सीमाओं का निर्धारण

करते हैं जोकि प्रशामकीय अभिकरणों द्वारा प्रयोग की जा सकती है, ये प्रायः उन शक्तियों के प्रयोग की रीति का भी निर्धारण करते हैं।

(३) विधान-मण्डल अपनी समितियों के द्वारा किसी भी प्रशामकीय अभिकरण (Agency) की कार्य-प्रणाली की जाँच-पड़ताल कर सकता है।

(७) विधान-मण्डल में विवादों तथा पर्यालोचनों के द्वारा सदस्यों को एक अन्य अत्यन्त महत्वपूर्ण अवसर प्रदान किया जाता है जिससे कि वे प्रशासन को उत्तरदायी ठहरा सकें।

विधान-मण्डल एक नियन्त्रणांगी मत्ता है जिसके प्रति मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive) तथा प्रशामकीय अभिकरण उत्तरदायी होते हैं। इसे प्रत्येक ऐसे अवसर प्राप्त होते हैं जिनके द्वारा यह जान सकता है कि लोक-प्रशासक अपने कर्तव्यों का तथा इसकी आज्ञाओं का कड़ा तौर पालन कर रहे हैं।

वार्षिक बजट-विवाद, प्रश्नात्तर (Interpellations) तथा कार्य-पालिका में प्रश्न व लेखा-परीक्षण (Audit) आदि—ये सब विधान-मण्डल को प्राप्त होने वाले ऐसे अवसर हैं जिनके द्वारा वह प्रशासन पर नियन्त्रण लागू करता है।

## भारत में प्रशासन पर संसदीय नियन्त्रण (Parliamentary Control Over Administration in India)

अन्य किसी भी विधान-मण्डल से समान, भारतीय संसद (Indian Parliament) के तीन मुख्य कार्य हैं—कानून बनाना, वित्त की व्यवस्था करना तथा प्रशासन का पर्यवेक्षण (Supervision) करना। भारत में संसद मन्त्रियों (Ministers) के माध्यम से प्रशासकीय अधिकारियों पर नियन्त्रण लगाती है। मन्त्री अपने-अपने विभागों (Departments) के कार्य-संचालन के लिए संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

प्रशासन पर नियन्त्रण लगाने के लिए संसद निम्नलिखित उपाय काम-में लाती है—

(१) संसद के सदस्य मन्त्रियों से उनके विभागों के कार्य-संचालन के बारे में प्रश्न पूछ सकते हैं।

(२) संसद सदस्य किसी भी विभाग की कार्य-प्रणाली पर वाद-विवाद तथा तर्क-वितर्क कर सकते हैं।

(३) सार्वजनिक महत्व के किसी भी मामले पर स्थगन-प्रस्ताव (Motion for Adjournment) सदस्यों को एक ऐसा अवसर प्रदान करता है जिसके द्वारा वे किसी भी विभाग के कार्य-संचालन पर विवाद कर सकते हैं।<sup>1</sup>

(४) सार्वजनिक हित (Public interest) के किसी भी मामले पर वाद-विवाद किया जा सकता है।<sup>2</sup>

1 Rule 56

2 Rule 50 (1)

(५) अत्यावश्यक सार्वजनिक महत्व के मामलो पर अल्पकालीन वाद-विवाद किया जा सकता है।<sup>1</sup>

(६) सदस्य अत्यावश्यक सार्वजनिक महत्व के मामलो की ओर मन्त्रियों का ध्यान आकर्षित कर सकते हैं।<sup>2</sup>

(७) असन्तुष्ट सदस्य किसी मन्त्री अथवा पूरे मन्त्रि-मण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव (Motion of non-confidence) रख सकते हैं।

(८) राष्ट्रपति के अभिभाषण पर वाद-विवाद किया जा सकता है।

(९) विधेयको (Bills) पर वाद-विवाद होता है।

(१०) बजट सम्बन्धी वाद-विवाद।

(११) सदन अपनी समितियों के द्वारा नियन्त्रण लगाती है।

(१२) समद नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor-General) के लेखा-परीक्षण (Audit) के द्वारा धन के व्यय पर नियन्त्रण लगाती है।

अब हम इस बात पर विचार करेंगे कि प्रशासन पर नियन्त्रण रखने में ये उपाय किस प्रकार सहायक होते हैं।

## (१) ससदीय प्रश्न (Parliamentary Questions)

प्रश्न पूछना ससदीय नियन्त्रण की एक अत्यन्त प्रभावशाली रीति है। सस-त्सदस्य उचित समय की सूचना देने के पश्चात् मन्त्रियों से प्रश्न पूछ सकते हैं। इस सम्बन्ध में अनुपूरक प्रश्नों (Supplementary questions) का भी एक उपलब्ध (Provision) है।<sup>3</sup> मन्त्रियों पर उनके विभागों के दिन-प्रतिदिन के कार्य-संचालन के सम्बन्ध में प्रश्नों की झड़ी लगा दी जाती है। प्रश्नों के द्वारा शिकायतें व्यक्त की जा सकती हैं तथा जानकारी प्राप्त की जा सकती है। प्रश्न सिविल-सेवकों को सावधान तथा सतर्क रखते हैं। अनेक प्रश्न नौकरशाही (Bureaucracy) को जवाब-देह बनाने के लिए पूछे जाते हैं। प्रश्न एक ऐसा अवसर प्रदान करते हैं जिसके द्वारा प्रशासकीय नीति अथवा क्रिया के किसी भी भाग की ओर जनता का तत्काल ध्यान आकर्षित किया जा सकता है। Hugh GaitsHELL का कहना है कि “प्रत्येक व्यक्ति, जिसने कि कभी भी सिविल-सेवकों के विभाग में कार्य किया होगा, मेरे इस विचार से सहमत होगा कि यदि कोई ऐसी मुख्य चीज है जोकि सिविल-सेवकों को अत्यधिक सतर्क, सावधान तथा भयभीत रखती है तथा जो ऐसे अभिलेख (Records) रखने को प्रोत्साहन देती है जोकि सिविल-सेवा से बाहर अनावश्यक समझे जाते,

<sup>1</sup> Rule 197

<sup>2</sup> Rule 193-94-95

<sup>3</sup> (Rules of Procedure and Conduct of Business in Lok Sabha, Lok Sabha Secretariate, New Delhi 1957—Rule 32—53)

तो वह ससद में पूछे जाने वाले प्रश्नों का डर ही है।”<sup>1</sup> प्रत्येक कार्यवाही प्रश्न पूछने को उत्तेजित कर सकती है, प्रत्येक प्रश्न स्थगनविवाद का रूप ले सकता है और प्रत्येक स्थगन-प्रस्ताव पूर्ण वाद-विवाद का रूप धारण कर सकता है। ससदीय प्रश्न नोकरशाही की बुराइयों के विरुद्ध व्यक्तिगत स्वाधीनता की रक्षा के लिये जूरियों के परीक्षण तथा वन्दी प्रत्यक्षीकरण आदेश (Writ of Habeas Corpus) के रूप में श्रेणीबद्ध किये जा सकते हैं। W B Munro ने ठीक ही कहा है कि “यद्यपि ये प्रश्न कभी-कभी उस मन्त्री को जिससे कि ये पूछे जाते हैं, अथवा उस सरकार को, जिससे ये सम्बन्ध रखते हैं, गिराने के लिए तारपीड़ों का काम करते हैं तथापि लोक-प्रशासन पर नियन्त्रण लगाने की यन्त्र-रचना में से एक महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं।”<sup>2</sup>

## (२) वाद-विवाद तथा पर्यालोचन (Debate and Discussions)

वाद-विवाद तथा पर्यालोचन अथवा तर्क-वितर्कों के द्वारा, ससद अनेक सरकारी अभिकरणों की प्रशासकीय क्रियाओं का सूक्ष्म-परीक्षण करती है। वाद-विवाद तब होता है जब किसी नई विधि अथवा कानून का निर्माण किया जाता है अथवा पुराने कानून में संशोधन अथवा उसका खण्डन किया जाता है। प्रशासन पर ससदीय नियन्त्रण की दृष्टि से बजट-विवाद (Budget debates) सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। विनियोजन-प्रक्रिया एक ऐसा सबसे अधिक व्यापक तथा व्यवस्थित साधन है जिसके द्वारा विधान-मण्डल प्रशासकीय क्रियाओं का पुनरावलोकन करता है। बजट-विवादों को एक महान् वार्षिक राष्ट्रीय जाँच समझा जाता है। विभिन्न विभागों से सम्बन्धित अनुदानों (Grants) की माँगों पर विचार के समय, ससद सम्पूर्ण विभाग की कार्य-प्रणाली की जाँच, सूक्ष्म-परीक्षण तथा पुनरावलोकन करती है। “संक्षेप में, प्रश्न तथा वाद-विवाद के द्वारा, प्रशासन का स्थायी रूप से सतत पुनरावलोकन किया जाता है। छोटे से छोटा विवरण अथवा व्यौरा बड़े परिणामों के रूप में सामने आ सकता है, क्योंकि विरोधी दल अपना पूरा समय कार्यपालिका की त्रुटियों को ढूँढने में ही लगाता है, और एक बार जब वह ऐसी त्रुटियों का पता लगा लेता है तो उसे उनकी निरन्तर आलोचना करने के असीमित अवसर प्राप्त हो जाते हैं।”<sup>3</sup>

## (३) समितियों द्वारा ससदीय नियन्त्रण (Parliamentary Control through Committees)

ससदीय समितियाँ प्रशासन पर व्यापक नियन्त्रण लगाती हैं। वे प्रशासन के कार्य-संचालन की जाँच-पड़ताल तथा सूक्ष्म-निरीक्षण करती हैं। भारत में सार्वजनिक

1 (Hugh Gaitshell Hansard 21, Oct 1947, Col 74)

2 W B Munro, *Modern Governments of Europe*

3 N V Gadgil, *Accountability of Administration*, the Indian Journal of Public Administrations, New Delhi, Vol I No 3, p 199

लेखा-समिति (Public Accounts Committee) तथा अनुमान समिति (Estimates Committee), सदन की दो अत्यन्त महत्वपूर्ण वित्त समितियाँ हैं। ये समितियाँ प्रशासन पर बड़ा नियन्त्रण करती हैं। “सार्वजनिक लेखा समिति को भारत सरकार के विनियोजन लेखों (Appropriation Accounts) का तथा उन पर नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के प्रतिवेदन का सूक्ष्म-परीक्षण करना होता है, और इसे यह स्पष्ट करना होता है कि धन वैधानिक रूप से तथा ईमानदारी के साथ व्यय किया गया है या नहीं।” अनुमान समिति सम्पूर्ण विभाग के संगठन का पुनर्वालीकन करने के पश्चात् व्यय में मितव्ययता लाने के मुद्दा देती है। आश्वासन समिति (Committee on Assurances) सदन-कक्ष में मन्त्रियों द्वारा समय-समय पर दिये गये आश्वासनों, वायदों व कार्यों आदि की छानबीन करती है और समिति को इस सम्बन्ध में अपना प्रतिवेदन देना होता है कि (क) ये आश्वासन, वायदे तथा कार्य आदि किम भीमा तक पूरे किये गये हैं, और (ख) जहाँ ये पूरे किये गये वहाँ उसकी पूर्ति आवश्यक न्यूनतम समय में की गई या नहीं।<sup>1</sup>

इस समिति ने ‘केवल प्रशासकीय कार्य-कुशलता की देखभाल रखने में ही सहायता नहीं की है, अपितु पुरानी पद्धति में निहित अनेक दोषों को दूर करने में भी सहायता पहुँचाई है। मन्त्रीगण अब वायदे करते समय सावधान रहते हैं और प्रशासन किये हुए वायदों के सम्बन्ध में कार्यवाही करने के बारे में काफी सक्रिय रहते हैं। सरकार के विभिन्न मन्त्रालय अब सदन के प्रति अपने कर्तव्यों के बारे में जागरूक रहते हैं।’<sup>2</sup>

### (४) लेखा-परीक्षण द्वारा नियन्त्रण (Control through Audit)

विधान-मण्डल धन प्राप्त करने वाली तथा व्यय की स्वीकृति देने वाली सत्ता है। जब यह धन को व्यय करने की अनुमति देता है, तो इस बात के बारे में भी आश्वस्त रहता है कि धन वैधानिक रूप से तथा ईमानदारी के साथ व्यय किया जाय। सदन द्वारा व्यय पर यह नियन्त्रण अपने सरकारी नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक के माध्यम से किया जाता है। वह विधान-मण्डल के उत्तरदायित्व पर व्यय का लेखा-परीक्षण करता है और अपना लेखा-परीक्षण प्रतिवेदन विधान-मण्डल के समक्ष रखता है। लेखा-परीक्षण ‘सरकारी अधिकारियों को जवाबदेह बनाने वाले मुख्य ऐतिहासिक उपायों में से एक उपाय माना गया है।’

1 Rule 323

2 M N Kaul, “Parliamentary Procedure since Independence” Article in Civic Affairs, March 1951, p 14

## प्रशासन पर विधायी नियन्त्रण की सीमाये (The Limits of Legislative Control over Administration)

विधान-मण्डल को प्रशासन के दिन प्रतिदिन के कार्य पर व्यापक नियन्त्रण नहीं लगाना चाहिए। विधान-मण्डल को चाहिए कि वह प्रशासकीय अधिकारियों को शक्तियों का हस्तान्तरण (Delegation) करे, साथ ही इसे उन शक्तियों के प्रयोग के सम्बन्ध में सदा सावधान रहना चाहिए। जहाँ सरकारी अधिकारी अपनी शक्ति का दुरुपयोग करें वहाँ इसे उन पर रोक लगानी चाहिए। परन्तु विस्तृत मात्रा में विधायी नियन्त्रण लगाने से प्रशासन में पक्षाघात की सी स्थिति उत्पन्न होने का खतरा बना रहता है। विधान-मण्डल को सिविल-सेवकों पर विश्वास होना चाहिए। जॉन स्टुअर्ट मिल ने भी प्रशासन पर विधायी नियन्त्रण की सीमाओं का उल्लेख किया है।

जान स्टुअर्ट मिल ने "Proper Function of Representative Bodies" के अपने अध्याय में लिखा है कि प्रतिनिधि सभा के समुचित कार्य शासन-प्रबन्ध करने की बजाय जिसके लिए कि वह पूर्णतः अनुपयुक्त है, ये हैं 'सरकार की देखभाल करना तथा उस पर नियन्त्रण रखना, उसके कार्यों के प्रचार पर प्रकाश डालना,' यदि उनके बारे में कोई प्रश्न उठाये तो उनका औचित्य सिद्ध करने तथा उनकी पूर्ण व्याख्या करने को बाध्य करना, यदि वे कार्य निन्दा योग्य हो तो उनकी निन्दा करना व रोक लगाना, और यदि सरकारी अधिकारी अपनी शक्तियों का दुरुपयोग करे अथवा उनका ऐसी रीति से उपयोग करें जो कि राष्ट्रीय भावना के विरुद्ध हो तो उनको पद-विमुक्त करना, और उनके उत्तराधिकारी नियुक्त करना"। किसी भी राष्ट्र की स्वाधीनता की रक्षा के लिए यह शक्ति बहुत है। इन सीमाओं के अन्तर्गत प्रतिनिधि-सभा के कार्यों द्वारा लगाया जाने वाला प्रतिबन्ध ऐसे लोकप्रिय नियन्त्रण के लाभों को प्राप्त कराने में समर्थ होगा जो कि कुशल विधान तथा प्रशासन की आवश्यकताओं से कम नहीं होगा।

आवश्यकता इस बात की है कि विधायकगण (Legislators) अपने सोचने-विचारने का तरीका बदलें, क्योंकि वे सिविल-सेवकों की प्रत्येक क्रिया को सन्देह भरी दृष्टि से देखते हैं चूँकि भारतीय ससद सिविल-सेवकों का विश्वास नहीं करती, अतः उसने सत्ता के हस्तांतरण की आवश्यकता तथा उसके लाभों को नहीं समझा है।

"अन्ततः ससद शक्तियों के हस्तान्तरण के विरोध का मुख्य गढ़ है। शक्ति के हस्तान्तरण का अभाव भारतीय प्रशासन का सबसे बड़ा दोष है। शक्तियों के व्यापक हस्तान्तरण के प्रति ससद की अनिच्छा, जबकि ससदीय शक्तियों को महत्वपूर्ण तथा ठोस बनाने के लिए ऐसा हस्तान्तरण अत्यन्त आवश्यक है, मन्त्रियों को अपनी शक्तियों के हस्तान्तरण के प्रति हतोत्साहित करती है और सचिवों (Secretaries) को अपनी शक्तियों के हस्तान्तरण के प्रति हतोत्साहित करती है।

भारत को आज अन्य सब बातों से अधिक जिस चीज की आवश्यकता है, और संसद को सबसे अधिक जिस चीज की आवश्यकता है, वह है संयुक्त सचिवों (Joint Secretaries) द्वारा अधिक शासन, उप-सचिवों (Deputy secretaries) द्वारा अधिक शासन, अवर-सचिवों (Under secretaries) द्वारा अधिक शासन, और प्रबन्ध निर्देशकों (Managing directors) तथा उनके अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा अधिक शासन। यही एक ऐसी रीति है जिसके द्वारा अधिक शासन किया जा सकता है तथा संसद सामान्य मार्गदर्शन की दिशा में अधिक सफलता प्राप्त कर सकती है।

संसद के सदस्य अपेक्षाकृत स्वायत्तता-प्राप्त उद्यमों की स्थापना के प्रति अपनी अभिरुचि प्रकट करते हैं। इस लेखक ने कभी ऐसा कोई उदाहरण नहीं सुना जिसमें लोकतन्त्रीय सरकार ऐसे किसी भी उद्यम पर किसी भी ऐसी रीति से, जो कि वास्तव में सरकार के लिए महत्वपूर्ण हो, नियन्त्रण न लगा सकी हो या उसने नियन्त्रण न लगाया हो। जब तक कि संसद स्वयं को बड़ी कार्यवाही के उपयुक्त नहीं बनाती और सामान्य निर्देशन के उच्च-स्तर के कार्यों के लिए स्वयं प्रयत्न नहीं करती, तब तक भारत का भविष्य सदिग्ध ही रहेगा। आवश्यकता इस बात की है कि संसद उच्च-स्तर (High-level) पर कार्य करने की आवश्यकता को समझे। जहाँ तक प्रशासन का सम्बन्ध है, यह अधिकतर निम्न स्तर पर कार्य करती है। यह बात आश्चर्यजनक नहीं है, विधान-मण्डल सभी जगह अपने कार्यों को शनैः शनैः बढ़ाने लगते हैं और जब वे प्रशासन में विशिष्ट मामलों से व्यवहार करने की चेष्टा करते हैं तो प्रत्येक स्थान पर कम से कम योग्य (Least competent) साबित होते हैं। लेखक ने भारतीय प्रशासन में अन्य बड़ी आवश्यकताओं की अपेक्षा इनके प्रति कम जागरण पाया है।

“शक्ति के हस्तान्तरण से उत्तरदायित्व के क्षेत्र में वृद्धि होती है।” संसद को इस सम्बन्ध में काफी विचार करने की आवश्यकता है।

“मैं यह सुझाव देना चाहता हूँ कि सबसे सरल तरीका, जिसके द्वारा कि संसद प्रशासन पर अपने निषेधात्मक (Negative) प्रभाव को निश्चयात्मक (Positive) प्रभाव में बदल सकती है, यह होगा कि वह कार्यों की आलोचना करने की दृष्टि से देखना बन्द करे और उनको प्रशंसा करने की दृष्टि से देखना आरम्भ करे। ऐसा होने पर यह शीघ्र ही स्पष्ट हो जायेगा कि जो कुछ प्रशंसनीय है वह कम नहीं है और यह कि कार्य करने के नये-नये साहसपूर्ण तरीके अपनाये जा रहे हैं। साहस, पहले करने की क्षमता (Initiative) तथा योग्य कार्यों की प्रशंसा की जानी चाहिए। तथापि, यह भय हो सकता है कि संसद के हाथों में इस प्रयत्न का भी रूप बिगड़ ही जायेगा, जैसा कि एकपक्षीय नए विचारों को पुरस्कार देने की अमेरिकन पद्धति में हुआ। ऐसी पद्धति में कम ही लाभ होता है।” मेरे विचार से यहाँ आवश्यकता इस बात की है कि अपने कार्यों की वास्तविक सफलता के लिए संसद को प्रशासन पर निर्भर रहने की स्थिति को उच्च मान्यता देनी चाहिए। ब्रिटिश

पद्धति में ब्रिटिश सिविल-सेवकों को उच्च सम्मान प्रदान करना बड़ा मूल्यवान सिद्ध हुआ है । परन्तु स्थिति यह है कि ब्रिटेन में, ससद तथा जनता की दृष्टि में लोक सेवा की प्रतिष्ठा बड़ी ऊँची है । यहाँ जनता की दृष्टि में तो इसकी प्रतिष्ठा ऊँची है, परन्तु ससद इस मामले में छिद्रान्वेपी, प्रशंसा न करने वाली यथा कृपण रही है ।

स्वतन्त्रता प्राप्ति से पूर्व सिविल कर्मचारियों का दृष्टिकोण निषेधात्मक तथा शासन-विरोधी रहा करता था । स्वतन्त्रता के अभियान के लिये तो ऐसा दृष्टिकोण आवश्यक था । परन्तु स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् से भारतीय नेताओं के सामने एक बड़ी समस्या यह रही है कि स्वतन्त्र तथा क्रान्तिकारी भारत द्वारा आयोजित कार्यक्रमों की सफलता के लिए इस दृष्टिकोण को एक ठोस, कार्यकारी तथा सस्थागत उत्तरदायित्व के रूप में किस प्रकार परिवर्तित किया जाए । औपनिवेशिक शासन से भारत के आने निजी शासन में भाग लेने का यह परिवर्तन ससद-सदस्यों तथा नेताओं के लिए जितना कठिन रहा है उसका २०वा भाग भी सिविल-सेवकों के लिए कठिन नहीं रहा, और यह परिवर्तन काफी समय पहले ही कर लिया गया । सिविल-सेवकों पर ससदीय अविश्वास का एक आश्चर्यजनक एवं अवश्यम्भावी परिणाम यह हुआ है कि सिविल-सेवकों ने औपनिवेशिक शासन की कठोर कार्यविधियों एवं प्रक्रियाओं तक ही स्वयं को सीमित रखा है और इससे नवीन भारत के नीति सम्बन्धी महान् उद्देश्यों को पूरा करने की उनकी क्षमता में भारी कमी हुई है । सिविल-सेवा एक ऐसा आवश्यक यन्त्र है जिसके द्वारा कोई भी कार्यवाही आगे बढ़ाई जा सकती है, और यदि उसका ही उपयोग अविश्वास के माथ किया गया तो उसके कार्य भी कम ही प्रभावशाली होंगे ।

“भारत अपने महान् प्रयत्नों में सफल होगा या नहीं”—यदि इस प्रश्न के उत्तर के निचोड़ को कुछ थोड़े से आवश्यक तत्वों में रख सकना संभव हो, तो मैं दो आवश्यक तत्वों पर जोर दूंगा जोकि निम्न दो प्रश्नों के रूप में हैं

“क्या भारत, अपने भाषावार विभाजन का सामना करते हुए तथा अपने प्रशासन के एक बड़े भाग के लिये असाधारण रूप से राज्यों पर निर्भर रहते हुए, अपनी राष्ट्रीय एकता तथा शक्ति को कायम रखने में तथा उसका विकास करने में समर्थ हो सकेगा ?”

“क्या जनता तथा ससद इस बात की ओर पर्याप्त ध्यान देने तथा सत्ता के हस्तान्तरण द्वारा ऐसी कोटि की लोक-सेवा की व्यवस्था करने के लिए यथेष्ट रूप में इच्छुक हैं जोकि प्रशासकीय प्रभावपूर्णता के लिए आवश्यक हो ?”

अन्त में भारत को प्रशासन में केवल उतना ही लाभ प्राप्त होगा जितना कि वह उसका मूल्य अदा करेगा और जितना वह उसे अवसर प्रदान करेगा । यदि भारत ने स्वयं को मर्यादित क्षेत्र की नौकरशाही तक ही सीमित रखा, तो राष्ट्रीय सफलताएं भी उसी हद तक सीमित हो जायेंगी ।<sup>1</sup>

नौकरशाही (Bureaucracy) की अनियन्त्रित बुरादियों पर रोक लगाने के लिए प्रशासन पर ससदीय नियन्त्रण का होना अत्यन्त आवश्यक है, परन्तु विधान-मण्डल द्वारा प्रशासन में छोटी-छोटी बातों के आधार पर अधिक हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए। प्रशासकों को शासन-कार्य चलाने के लिए शक्ति तथा सत्ता प्राप्त होनी ही चाहिए। विधान-मण्डल तथा सरकार की कार्यपालिका शाखाओं के कर्त्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों की स्पष्ट रूप से व्याख्या तथा सीमांकन होना चाहिए। विधान-मण्डल को चाहिए कि वह प्रशासन में आने वाली बुराइयों को दूर करे परन्तु उसे देश का शासन-कार्य स्वयं ही चलाने का प्रयत्न नहीं करना चाहिए। विधान-मण्डल को संगठन के आन्तरिक प्रशासन के लिए विस्तृत नियमों का निर्धारण नहीं करना चाहिए क्योंकि इस स्थिति में प्रशासकों के लिए कोई भी पहल करना कठिन हो जाता है। प्रशासकों को भी चाहिए कि वे विधान-मण्डल का विश्वास तथा सद्भाव प्राप्त करने का प्रयत्न करें। ऐसा तभी किया जा सकता है जबकि प्रशासक विधायकगण को राष्ट्र के मामलों से परिचित रखने का अधिक प्रयत्न करे, और बदले में स्वयं भी विधायकों (Legislators) के विचारों से परिचित रहे।<sup>1</sup>

## हस्तान्तरित अथवा अधीनस्थ विधान (Delegated or Subordinate Legislation)

१ अर्थ :

जैसा कि ऊपर बतलाया जा चुका है कि विधान-मण्डल (Legislature) का कार्य विधान बनाना है परन्तु समार के विभिन्न देशों के विधान-मण्डल प्रशासकीय प्राधिकारियों को बड़ी-बड़ी विधायी शक्तियों का हस्तांतरण करते रहे हैं। इस व्यवस्था को 'हस्तान्तरित अथवा अधीनस्थ विधान' के नाम से पुकारा जाता है 'The Committee on Minister's Powers' ने इसकी व्याख्या इस प्रकार की है, "अधीनस्थ प्राधिकारियों तथा निकायों (Bodies) द्वारा, स्वयं ससद द्वारा प्रदत्त वैधानिक सत्ता के अनुसार, छोटी-छोटी विधायी शक्तियों के क्रियान्वय को ही हस्तान्तरित विधान कहा जाता है।"<sup>2</sup> हस्तान्तरित विधान का अर्थ या तो (क) अधीनस्थ प्राधिकारी, जैसे कि मन्त्री (Minister) द्वारा ससद में हस्तान्तरित हुई विधायी शक्ति (Legislative power) का क्रियान्वय है, अथवा (ख) ऐसे अधीनस्थ प्राधिकारी द्वारा बनाई जाने वाली सहायक विधि (Subsidiary law) से है। विधान-

1 "The legislature should also realize that the details of the business of Government have escaped the competence of legislative committees and Chairmen, the possibility of deciding policy by settling details, once perhaps feasible, has disappeared, and in the future legislatures perform must deal with administration on the basis of Principle and generality if they are to deal with it effectively and in the public interest"

(L. D. White, *New Horizons in Public Administration*, pp. 5-6)

2 Report of the Committee on the Minister's powers, London

मण्डल अधिनियम (Act) पास करता है और उस अधिनियम के अन्तर्गत नियम (Rule) बनाने की शक्ति सम्बन्धित मन्त्री को सौंप देता है। कभी-कभी विधान-मण्डल किसी कानून की केवल मोटी रूपरेखा ही बनाता है और उस कानून की विस्तृत बातें पूरी करने का प्राधिकार सम्बन्धित मन्त्री को सौंप देता है। इसे ही हस्तान्तरित विधान कहा जाता है क्योंकि इसमें स्वयं ससद उन प्राधिकारियों (Authorities) को, जोकि विधान-मण्डल के अधीनस्थ अथवा उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं, कुछ विधायी शक्तियाँ सौंप देती है।

## २ हस्तान्तरित विधान की आवश्यकता :

महत्वपूर्ण सामाजिक, राजनैतिक तथा आर्थिक परिवर्तनों के कारण, विधायी शक्तियों के विस्तृत हस्तान्तरण की आवश्यकता उत्पन्न हुई है। विस्तृत विधायी शक्तियों का हस्तान्तरण करने वाले अधिनियम एक के बाद एक सविधि-पुस्तिका (Statute Book) में स्थान पा रहे हैं।

हस्तान्तरित विधान की वृद्धि के मुख्य कारण निम्नलिखित हैं—

(१) विज्ञान तथा शिल्पकला की प्रगति के कारण राज्य के कार्यों में तीव्र गति से वृद्धि हो रही है। ससद ऐसे विधान बनाने के कार्य में ही अधिकाधिक व्यस्त रहती है जिनका कि उद्देश्य समाज के दिन प्रतिदिन के कार्यों का नियमन करना होता है। अब तो राज्य ऐसे अनेक कार्यों को भी सम्पन्न करता है जिन्हें कि पहले इसके क्षेत्र से पूर्णतः बाहर समझा जाता था। राज्य के कार्यों में अत्यधिक वृद्धि होने के कारण हस्तान्तरित विधान एक आवश्यकता बन गया है। विधान-मण्डल आजकल अत्यधिक कार्य-भार से लदे रहते हैं। यदि वे अपना कार्य कुशलता के साथ करना चाहते हैं तो उनके लिए केवल एक ही मार्ग है, और वह है सत्ता सौंपने का। ऐसा होता है कि ससद एक कानून को केवल मोटी रूपरेखा में पास करती है, और उस कानून की वारीकियों (Details) को पूरा करने का प्राधिकार सम्बन्धित विभाग को सौंप देती है। इस प्रकार ससद अपने आपको मुख्य नीति सम्बन्धी मामलों तक ही सीमित रखती है और वारीकियों से सम्बन्धित छोटे-छोटे मामले सम्बद्ध विभागों पर छोड़ दिये जाते हैं।

(२) शिल्पकला की प्रगति से वर्तमान युग में हस्तान्तरित विधान एक आवश्यकता बन गया है। ससद यथेष्ट रूप में इतनी सुसज्जित नहीं होती कि अनेक प्राविधिक अथवा तकनीकी (Technical) मामलों की वारीकियों पर विचार कर सके, जोकि मुख्यतः अधीनस्थ विधान का विषय होता है और जिसके निर्माण को राजनैतिक विचार प्रभावित नहीं करते। तकनीकी मामलों के सम्बन्ध में समद कानून की एक मोटी रूपरेखा पास करती है और उसकी वारीकियों को पूरा करने का प्राधिकार उस अधिकरण (Agency) को सौंप देती है जोकि उन कार्य के लिए तकनीकी दृष्टि में पूर्ण सुसज्जित होता है।

(३) ससद के पास सदा ही समय का अभाव रहता है, अतः इसके सामने केवल एक ही रास्ता होता है और वह यह कि यह अपनी कुछ सत्ता अन्य अभिकरण को हस्तान्तरित करे।

(४) समय परिवर्तन के साथ ही साथ कानूनों में भी हेर-फेर करने की आवश्यकता होती है। ससद ऐसे हेर-फेर अथवा परिवर्तन शीघ्रता के साथ नहीं कर सकती क्योंकि इसकी बैठकें लगातार नहीं होती। अतः कानून की बारीकियों में परिवर्तन करने का प्राधिकार सम्बन्धित विभाग को सौंप दिया जाता है।

हस्तान्तरित विधान से ससद का समय बचता है। यह लोचहीनता (Inelasticity) को कम करता है क्योंकि लोचहीनता के कारण बहुधा अधिनियम (Act) अकार्यशील हो जाता है। ससद द्वारा पास किये गये अधिनियम के सम्बन्ध में बनाये गये नियम (Rules) स्थानीय तथा विशिष्ट परिस्थितियों के लिए अधिक उपयुक्त रह सकते हैं बशर्ते कि इन नियमों को बनाने का अधिकार सम्बद्ध विभागों को दे दिया जाये। राज्य के निरन्तर बढ़ते हुए कार्यों के कारण ससद का ध्यान केवल कानून के प्रमुख उपबन्धों (Provisions) तक ही सीमित रखने की तथा उसकी बारीकियों के निर्माण का कार्य विभागों पर छोड़ने की पद्धति का अनुकरण ही सम्भवतः एक ऐसा उपाय है जिसके द्वारा कि ससदीय शासन अपने विधायी कार्यों को सतोषजनक रूप से सम्पन्न कर सकता है। "यह (हस्तान्तरित विधान) प्रत्यक्ष रूप से ससद के अधिनियमों से सम्बन्धित होता है, ठीक उसी प्रकार जैसे कि एक बालक अपने माता-पिता से सम्बन्धित होता है और बालक जब कुछ बड़ा हो जाता है तो उससे वह भाग की जाती है कि वह अपने माता-पिता का कुछ कार्य-भार अपने ऊपर ले, अतः छोटे-छोटे मामलों एवं कार्यों को वह निपटा लेता है जबकि माता-पिता मुख्य कार्य की देखभाल व प्रबन्ध करते हैं।"<sup>1</sup> ऐसा होने पर ससद को छोटी-छोटी बारीकियों की परवाह किए बिना विधान के अधिक गम्भीर प्रश्नों पर विचार करने के लिए अधिक समय मिल जायेगा। 'Committee on Minister's powers' के प्रतिवेदन में यह कहा गया कि "सत्य तो यह है कि यदि ससद विधि-निर्माण की शक्ति के हस्तान्तरण के प्रति अनिच्छुक रही तो वह ऐसी किस्म तथा कोटि का विधान पास करने में असमर्थ रहेगी जैसा कि आज का जनमत चाहता है।"<sup>2</sup>

प्रोफेसर हर्ट ने इन लाभों का संक्षेपीकरण निम्न प्रकार किया है —

(१) कानून की बारीकियों (Details) के निर्माण के कार्य से मुक्त होकर, विधान-मण्डल अपना तथा जनता का ध्यान नीति के मौलिक तत्वों के विधानीकरण पर केन्द्रित कर सकता है और इस प्रकार शासन के प्रतिनिधि के रूप में अपनी स्थिति दृढ़ कर सकता है।

(२) ऐसा होने से विधान-मण्डल को अतिरिक्त समय भी मिल जाता है जिसमें कि वह ऐसी रीति की खोज कर सकता है जिसके द्वारा प्रशासकीय अधिकारी उसकी नीतियों को कार्यान्वित करें तथा आधुनिक रूप दें।

(३) चूँकि सविधियों (Statutes) की अपेक्षा इन नियमों (Rules) में अधिक आसानी के साथ सशोधन किया जा सकता है अतः गलतियों को सुधारने तथा परिवर्तित परिस्थितियों का सामना करने का कार्य भी सरल हो जाता है, वशर्त कि कठिनाई कानून की बारीकियों के सम्बन्ध में हो, मूल नीति के सम्बन्ध में नहीं।

(४) प्रशासक उस दुविधा से बच जाता है जिसका कि उसे बहुधा उस समय सामना करना होता है जबकि विधायी बारीकियों (Legislative details) की लालफीताशाही से उसके हाथ बंधे होते हैं।

(५) प्रशासक वह शक्ति होता है जोकि निरन्तर विशिष्ट समस्याओं से ही जूझता रहता है अतः वह अनुभव के द्वारा ऐसे विशिष्ट नियमों का निर्माण कर सकता है जोकि विधान के उद्देश्य की पूर्ति की दृष्टि से सर्वोत्तम हो।

(६) व्याख्यात्मक विनियम (Interpretative regulations) कानून की निश्चितता को बढ़ाने का एक उपाय है, विशेषकर तब, जबकि सविधि (Statute) में वह व्यवस्था की गई हो कि ऐसे विश्लेषणों अथवा अर्थों के अनुरूप ईमानदारी के साथ किये गए अथवा न किये गए किसी भी कार्य पर सिविल अथवा आपराधिक उत्तरदायिता लागू न होगी, चाहे ऐसे कार्य के किये जाने अथवा न किये जाने के पश्चात् उन विश्लेषणों अथवा व्याख्याओं को न्यायालयों द्वारा अवैध ही क्यों न ठहरा दिया गया हो।

(७) प्रासंगिक विधान (Contingent legislation) एक ऐसा उपाय है जिसके द्वारा विधान-मण्डल किसी भी नीति को अवरुद्ध रख सकता है और उसका क्रियान्वित होना ऐसी अज्ञात भावी घटनाओं पर निर्भर रखा जा सकता है, जैसे कि किसी विदेशी सरकार की कोई कार्यवाही।

## हस्तान्तरित विधान में बचाव अथवा सुरक्षाएं (Safeguards in Delegated Legislation)

हस्तान्तरित विधान कितना ही अनिवार्य क्यों न हो, “स्वेच्छाचारी प्रशासन के कीटाणुओं” का सामना करने के लिए कुछ सुरक्षाओं की व्यवस्था होनी चाहिए। हस्तान्तरित विधान की वृद्धि के कारण ही, एक भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश लार्ड हीवर्ट्स को यह कहना पड़ा कि एक नई निरकुशता (New Despotism) जन्म ले रही है। हस्तान्तरित विधान के कारण नौकरशाही के अधिनायकवाद की सभावना को समाप्त करने के लिए निम्नलिखित सुरक्षाओं की व्यवस्था की जाती है —

(१) हस्तान्तरण सदा ही एक उत्तरदायी प्राधिकारी, अर्थात् मन्त्री (Minister) को किया जाता है जोकि ससद के प्रति उत्तरदायी होता है। ससद केवल ऐसे

अभिकरण अथवा विभाग को ही अपनी सत्ता का हस्तांतरण करती है जोकि उसके नियन्त्रण में होता है ।

(२) ससद हस्तातरित की गई विधायी शक्ति की सीमाओं की स्पष्ट रूप से व्याख्या करती है और यदि उन सीमाओं का उल्लंघन किया जाता है तो नागरिकों के अधिकारों की रक्षा के लिए न्यायालयों का आश्रय दिया जाता है ।

(३) न्यायाधिकारी वर्ग आदेशों (Orders) की छानबीन कर सकता है और उनको अधिकार क्षेत्र से बाहर घोषित कर सकता है ।<sup>1</sup>

अतः ससद ऐसी व्यवस्था करती है कि हस्तातरित शक्ति के कार्यान्वय का खण्डन किया जा सके । नियमों (Rules) को सदन-कक्ष में चुनौती दी जा सकती है । ससदीय नियन्त्रण की दृष्टि से, इंग्लैंड में दो प्रकार के वैधानिक लेख पत्र हैं —

(१) एक तो वे, जिनके लिए ससद से स्वीकारात्मक प्रस्ताव (Affirmative resolution) प्राप्त करना ही होता है । लेख पत्र (Instrument) का मसौदा (Draft) ससद के सामने रखा जाता है और यह व्यवस्था की जाती है कि “यदि वह एक सपरिषद् आदेश (Order-in-council) है तो यह महामहिम (His Majesty) के समक्ष नहीं प्रस्तुत किया जायेगा, अथवा यदि वह कोई अन्य लेख पत्र है तो उसका निर्माण नहीं किया जायेगा, जब तक कि सपरिषद् आदेश की स्थिति में, प्रत्येक सदन (House) महामहिम से यह प्रार्थना न करे कि आदेश किया जाना चाहिए, अथवा अन्य किसी स्थिति में प्रत्येक सदन यह न निश्चय कर ले कि लेख पत्र का निर्माण किया जायेगा ।” नियम एक स्वीकारात्मक प्रस्ताव के द्वारा ससद से अनुमोदित किए जाने होते हैं ।

(२) दूसरे वे, जोकि अस्वीकृत की प्रक्रिया (Annulment procedure) के अधीन होते हैं । ससद को यह शक्ति प्राप्त होती है कि वह अस्वीकृति प्रस्ताव (Annulment resolution) पास कर सके अथवा स्वीकारात्मक प्रस्ताव को अस्वीकार कर सके ।

नियम चालीस दिन की अवधि के लिए सदन की मेज पर रखने होते हैं ।

### सूक्ष्म-परीक्षण समिति की व्यवस्था (Provision of a Scrutiny Committee)

इंग्लैंड में Donoughmore Committee (१९३२) ने यह सिफारिश की कि प्रत्येक सदन में एक-एक स्थायी समिति (Standing Committee) की स्थापना

1 In a case in England in 1917, Lord Shaw of Dunfermline in *Rex V. Halliday* observed “The Increasing crust of legislative efforts and the Convenience to the executive of a refuge to the device of orders in Council would increase that danger (i. e. transitions to arbitrary government) ten fold were the Judiciary to approach any action of the Government in a spirit of Compliance rather than that of independent scrutiny ”

होनी चाहिए, जोकि ऐसे प्रत्येक विधेयक (Bill) पर विचार करे तथा अपने प्रतिवेदन दे जिममे विधि-निर्माण की शक्तिया मन्त्री को सौंपने का प्रस्ताव हो, तथा हस्तातरित विधायी शक्ति के कार्यान्वय के लिए बनाये गए ऐसे प्रत्येक विनियम (Regulation) तथा नियम पर विचार करे एवं अपना प्रतिवेदन दे, जिसको सदन के समक्ष रखने की आवश्यकता हो। यह सिफारिश स्वीकार नहीं की गई थी। युद्धकाल में, हस्तातरित विधान का पर्यवेक्षण करने के लिए लोकसभा (House of Commons) में वैधानिक नियमों तथा आदेशों (Statutory Rules and orders) पर एक प्रवर समिति (Select Committee) की स्थापना की गई थी और लार्डसभा (House of Lords) में एक विशिष्ट आदेश समिति (Special Orders Committee) की स्थापना की गई थी।

आजकल वैधानिक लेख पत्रों (Statutory Instruments) पर एक प्रवर समिति बनी हुई है, जिसे कि सूक्ष्म-परीक्षण कहा जाता है। यह ऐसे सारे ही लेख पत्रों की जांच करती है जिनके लिए चाहे स्वीकारात्मक प्रस्ताव की कार्य-विधि (Affirmative resolution procedure) निर्धारित की गई हो अथवा नकारात्मक (Negative) प्रस्ताव की कार्य-विधि।

### भारत में अधीनस्थ विधान पर समिति (Committee on Subordinate Legislation in India)

भारत में अधीनस्थ विधान पर विचार करने के लिए एक समिति बनी हुई है जोकि इस बात की छानबीन करती है कि विनियम (Regulations), नियम (Rules) उप-नियम (Sub-rules) व उप-विधिया (Bye laws) आदि बनाने की सविधान द्वारा प्रदत्त अथवा ससद द्वारा हस्तातरित शक्तियों का कार्यान्वय, ऐसे विधान की परिधि के अन्तर्गत, समुचित रूप से किया जा रहा है या नहीं और सदन को उसकी सूचना देती है। समिति में पन्द्रह व्यक्ति होते हैं जोकि अध्यक्ष (Speaker) द्वारा एक वर्ष के लिए मनोनीत किये जाते हैं। ससद द्वारा अधीनस्थ प्राधिकारी को हस्तातरित किये गए विधायी कार्यों (Legislative functions) के अनुसरण के लिए बनाया गया कोई भी विनियम, नियम, उप-नियम व उप-विधि आदि सदन के सामने रखा जायेगा और घोषणा के तुरन्त पश्चात् ही राज्य पत्र (गजट) में प्रकाशित किया जायेगा। समिति के कर्तव्य निम्न है—

नियम ३१६ में उल्लिखित ऐसा प्रत्येक आदेश सदन के सामने रखा जाने के पश्चात् समिति, विशेष रूप से, इस बात पर विचार करेगी कि—

- (१) क्या यह आदेश सविधान के अथवा उस अधिनियम (Act) के सामान्य-उद्देश्यों के अनुरूप है जिसके अनुसरण में कि उसका निर्माण किया गया है,
- (२) क्या उसमें कोई ऐसा विषय है जिस पर कि, समिति की राय में, ससद के एक अधिनियम के रूप में अधिक उपयुक्त रूप से विचार तथा व्यवहार किया जाना चाहिए,

(३) क्या उसमें किसी भी कर (Tax) के आरोपण (Imposition) का प्रस्ताव है ,

(४) क्या यह प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र (Jurisdiction) पर रोक लगाता है ,

(५) क्या इसका ऐसी किसी भी उपबन्ध (Provision) पर पञ्चादूर्गी प्रभाव (Retrospective effect) पड़ता है जिसके सम्बन्ध में कि संविधान (Constitution) अथवा अधिनियम स्पष्टतः ऐसी कोई शक्ति प्रदान नहीं करता ,

(६) क्या यह भारत की संचित निधि (Consolidated Fund of India) अथवा लोक-राजस्वों (Public revenues) में से व्यय की व्यवस्था करता है ,

(७) क्या यह संविधान द्वारा अथवा उसे अधिनियम द्वारा, जिसके अनुसरण में कि इसका निर्माण किया गया है, प्रदत्त शक्तियों का कुछ असाधारण अथवा अप्रत्याशित सा उपयोग करता प्रतीत होता है ,

(८) क्या इसके प्रकाशन में अथवा इसको समद के सामने रखने में अनुचित रूप से देरी की गई है ,

(९) क्या किसी भी कारण से इसके रूप (Form) अथवा आशय के स्पष्टीकरण की आवश्यकता है ।

समिति अपना प्रतिवेदन सदन के समक्ष प्रस्तुत करेगी । यह अपना यह मत प्रकट कर सकती है किसी भी आदेश को पूर्णतः अथवा आंशिक रूप से रद्द कर दिया जाए अथवा किसी भी पहलू की दृष्टि से उसमें सुधार कर दिया जाए ।<sup>1</sup>

### निष्कर्ष (Conclusion)

निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि 'हस्तान्तरित विधान' की प्रक्रिया के विरुद्ध की जाने वाली आलोचनाएँ निराधार तथा निर्मूल हैं । हस्तान्तरित विधान नौकरशाही को स्वेच्छाचारी शक्तियाँ प्रदान नहीं करते । सदन को यह अधिकार होता है कि वह उन पर नियन्त्रण रख सके, न्यायपालिका (Judiciary) को उनका पुनर्वा-लोकन करने का अधिकार होता है तथा उनको क्षेत्राधिकार से बाहर (Ultra vires) तथा निष्प्रभाव एवं निरर्थक (Null and void) घोषित करने का अधिकार होता है ।

प्रोफेसर लास्की के शब्दों में, "हस्तान्तरित विधान की प्रक्रिया के पक्ष में कहने को बहुत कुछ है और इसके विरोध में कहने को बहुत कम है । कोई भी व्यक्ति जो कि हस्तान्तरित विधान की विषय-सामग्री की जाँच करेगा, यही पायेगा कि इस

1 (Rule 317-322)

"Thus, given the present control of the House by the Cabinet and the present party system, control means, in practice, discussion, interrogation, the airing of grievances and the very occasional wringing from a Minister of some small concession "

—Ernest H Beet, *Parliament and Delegated Legislation*, (1945-53), p 328

प्रक्रिया के द्वारा ससद के बहुमूल्य समय में काफी बचत होती है, जिसका उपयोग अन्य महत्वपूर्ण मामलों में अच्छी प्रकार किया जा सकता है। विषय अथवा हानिकारक पदार्थों की सूची के विस्तार तथा लन्दन में टैक्सियों के भाड़े की तालिका में परिवर्तन आदि के ये कार्य, जोकि नियामक शक्तियों के प्रयोग के लाक्षणिक उदाहरण हैं, स्वयं सदन की अपेक्षा, यदि उपयुक्त सुरक्षाओं के अन्तर्गत, मन्त्रियों के एक समूह द्वारा किये जाए तो वास्तव में वे हमारी स्वाधीनता के लिए चुनौती या धमकी नहीं हैं। मुख्य बात यह है कि ससद इस स्थिति में होनी चाहिए कि जब भी वह उपयुक्त समझे, शक्ति के किसी भी प्रयोग पर आपत्ति उठा सके, और यह इस योग्य होनी चाहिए कि जो कुछ उसके नाम से किया गया है उसकी जाँच कर सके, जिससे कि यह निश्चय हो जाए कि ऐसी कोई बात जिसके विरुद्ध यह आपत्ति उठा सकती है, उसकी दृष्टि अथवा क्षेत्राधिकार से बाहर न रह जाए। इस प्रकार, हस्तान्तरित विधान की पद्धति, जोकि वास्तव में उससे भी अधिक प्राचीन है जितना कि इसके आलोचक समझते हैं, निश्चयात्मक राज्य (Positive state) के लिए सुविधाजनक तथा आवश्यक है।”<sup>1</sup>

---

## प्रशासन पर न्यायिक नियन्त्रण (Judicial Control Over Administration)

प्रशासन पर न्यायिक नियन्त्रण की समस्या उतनी ही महत्वपूर्ण है जितनी कि प्रशासन पर विधायी नियन्त्रण (Legislative control) की समस्या। हम यह बतला चुके हैं कि विधान-मण्डल कार्यपालिका (Executive) की नीति तथा उसके व्यय पर नियन्त्रण लगाता है। न्यायिक नियन्त्रण का उद्देश्य यह होता है कि प्रशासकीय कार्यों की वैधता (Legality) के बारे में निश्चित हुआ जा सके और इस प्रकार सत्ता (Authority) के किसी भी अवैधानिक (Unlawful) उपयोग से नागरिकों के अधिकारों की रक्षा की जा सके। राज्य की निरन्तर बढ़ती हुई क्रियाओं के कारण प्रशासन की शक्तियों (Powers) में भी वृद्धि हो रही है। समस्या यह है कि प्रशासकीय सत्ता के दुरुपयोग से नागरिकों की रक्षा किस प्रकार की जाय। जब प्रशासन की सामान्य प्रक्रियाएँ असफल हो जाती हैं तो इस सम्बन्ध में उपायों की व्यवस्था न्यायालय (Courts) करते हैं। एक जनतन्त्रीय राज्य में सत्ता के दुरुपयोग, भेदभाव तथा सरकारी पक्षपात से जनता के अधिकारों की रक्षा करनी होती है। विधि के शासन (Rule of law) का सिद्धान्त, जो कि लोकतन्त्र का एक आवश्यक अंग है, प्रशासकीय कार्यों पर न्यायिक-नियन्त्रण का आधार प्रस्तुत करता है। A. V. Dicey ने इस सिद्धान्त का वर्णन इस प्रकार किया था —

“...किसी भी व्यक्ति को दण्ड नहीं दिया जा सकता तथा शारीरिक अथवा आर्थिक रूप में कानूनी रूप से हानि नहीं पहुँचाई जा सकती, हा सामान्य वैधानिक रीति से स्थापित विधि (Law) के स्पष्ट रूप से भग करने पर देश के सामान्य न्यायालयों द्वारा ऐसा अवश्य किया जा सकता है... कोई भी व्यक्ति विधि अथवा कानून से ऊपर नहीं है, बल्कि प्रत्येक व्यक्ति, चाहे उसकी पदस्थिति (Rank) तथा दशा कुछ भी क्यों न हो, देश के सामान्य कानून के अधीन होता है और सामान्य न्यायालयों के क्षेत्राधिकार के प्रति उत्तरदायी होता है... प्रधानमन्त्री से लेकर एक पुलिस कान्सटेबल अथवा कर संग्रह करने वाले कर्मचारी तक, प्रत्येक सरकारी अधिकारी व कर्मचारी वैधानिक अधिकार-क्षेत्र (Legal jurisdiction) से बाहर किये गये किसी भी कार्य के लिए उतना ही उत्तरदायी है जितना कि अन्य कोई नागरिक। संविधान के सामान्य सिद्धान्त जिन्हें कि हमने अपनाया है, उन न्यायिक निर्णयों के परिणाम हैं जोकि न्यायालयों के सामने लाये गये

विशिष्ट मुकदमों में प्राइवेट व्यक्तियों के अधिकारों का निर्धारण करने के लिए दिये गये ।<sup>1</sup>

यदि नागरिक यह समझने हैं कि प्रशासकीय सत्ता का दुरुपयोग करके उनके अधिकारों का अपहरण कर लिया गया है तो अपनी व्यथाओं को व्यक्त करने के लिए तथा अपने अधिकारों की रक्षा के लिए वे न्यायालयों की शरण ले सकते हैं ।

प्रशासकीय कार्यवाही के विरुद्ध उत्पन्न होने वाले मामलों पर न्यायालयों द्वारा पुनर्विचार किया जा सकता है । ये मामले निम्न कारणों से उत्पन्न हो सकते हैं —

- (१) विवेक का अनुचित उपयोग (Abuse of discretion) ,
- (२) अधिकार-क्षेत्र का अभाव (Lack of jurisdiction) ,
- (३) विधि की त्रुटि (Error of law) ,
- (४) तथ्य-प्राप्ति में त्रुटि (Error in the finding of fact), और
- (५) कार्य-विधि की त्रुटि (Error of procedure) ।

यदि कोई सरकारी अधिकारी अपनी सत्ता का दुरुपयोग करता है, पक्षपात करता है अथवा बदला लेता है, तो पीडित पक्ष ऐसे अधिकारी के विरुद्ध सुरक्षा प्राप्त करने के लिये न्यायालय में जा सकता है । यदि कोई व्यक्ति यह समझता है कि किसी सरकारी अधिकारी ने अपने अधिकार-क्षेत्र से बाहर कार्य किया है तो उस पर पुनर्विचार के लिए वह न्यायालय की शरण ले सकता है । कोई भी व्यक्ति यदि यह समझता है कि विधि सम्बन्धी कोई त्रुटि की गई है अथवा तथ्य या कार्य-विधि सम्बन्धी भूल की गई है तो उसे यह अधिकार प्राप्त है कि वह उन सरकारी अधिकारियों के विरुद्ध न्यायालय में पहुँच कर सके ।

क्या कोई नागरिक सरकार पर मुकदमा चला सकता है ?

(Can a Citizen sue the Government ?)

न्यायिक उपायों पर विचार करने से पूर्व एक अत्यन्त महत्वपूर्ण समस्या यह है कि यदि किसी सरकारी कार्यवाही के परिणामस्वरूप किसी नागरिक के साथ अन्याय हुआ हो तो अपनी सरकार तथा सरकारी अधिकारियों पर मुकदमा दायर करने के उसके अधिकार की मात्रा तथा प्रकृति क्या हो । इंग्लैंड में परम्परा यह रही है कि सम्राट् को किसी भी कार्यवाही की वैधानिक उत्तरदायिता से उन्मुक्त रखा गया है । 'सम्राट् कोई गलती नहीं कर सकता', अतः किसी भी न्यायालय में उस पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता । वह कानून से भी ऊपर है । राष्ट्राध्यक्ष को कानूनी उत्तरदायित्व से मुक्त करने की यह पद्धति संयुक्त राज्य अमेरिका व भारत आदि कुछ अन्य देशों द्वारा भी अपनाई गई थी । भारत में, राष्ट्रपति तथा राज्यों के राज्यपालों (Governors) को संविधान में उल्लिखित अपनी शक्तियों के प्रयोग और कर्तव्यों के पालन में अपने द्वारा किये गये किसी कार्य के लिए कानूनी दायित्व से

1 A V Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution* (8th Ed., 1915), pp 183—4, 189—191

उन्मुक्त रखा गया है।<sup>1</sup> राष्ट्रपति पर समद द्वारा दोपारोपण किया जा सकता है। अपनी पदावधि में वे किसी भी प्रकार की दण्ड्य-कार्यवाही (Criminal proceedings) गिरफ्तारी अथवा कारावास में उन्मुक्त (Immune) हैं।<sup>2</sup> परन्तु दो माह की सूचना देने के पश्चात्, राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल के रूप में अपना पद ग्रहण करने में पूर्व या पश्चात्, अपने वैयक्तिक रूप में किये गये अथवा कर्तुर्मामिप्रेत (Purporting to be done) किसी कार्य के बारे में राष्ट्रपति या ऐसे राज्य के राज्यपाल के विरुद्ध अनुतोप (Relief) की मांग करने वाली कोई व्यवहार-कार्यवाहियाँ (Civil proceedings) उसकी पदावधि में किसी भी न्यायालय में मस्थित की जा सकती हैं।<sup>3</sup>

मन्त्रियों (Ministers) को उन्मुक्ति अथवा विशेषाधिकार प्राप्त नहीं हैं परन्तु राष्ट्राध्यक्ष (Head of the state) द्वारा किये गये कार्यों के लिए उन पर कोई कानूनी उत्तरदायित्व नहीं है।<sup>4</sup> महाद्वीपीय देशों में यह विचारधारा, कि सरकार सर्वोच्च मत्ता है और उस पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता, पुरानी ममभी जाती है, और असैनिक मामलों में प्रशासन के प्रत्येक कार्य जो, यदि उससे व्यक्ति के अधिकारों का हनन होता है, प्रशासकीय अथवा व्यवहार-न्यायालयों में चुनौती दी जा सकती है।

इंग्लैंड, भारत तथा अमेरिका में न्यायिक पदाधिकारी (Judicial officers) न्यायिक क्षमता के अन्तर्गत किये गये अपने कार्यों के बारे में किसी भी उत्तरदायित्व में उन्मुक्त हैं।

### अधिकारियों का वैयक्तिक उत्तरदायित्व (Personal Liability of Officers)

अधिकारियों के वे कार्य, जिनके लिए वे उत्तरदायी अथवा जिम्मेदार ठहराये जा सकते हैं, वे हैं किसी कार्य को करने में असफल रहना जबकि उस कार्य को करना स्पष्ट रूप से उनका कर्तव्य है (Nonfeasance), असावधानी तथा उपेक्षापूर्ण कार्य करना, किन्तु किसी द्रोह अथवा बुरी भावना से नहीं (Misfeasance), और जान-बूझ कर हानि पहुँचाने के लिए किया गया कोई अवैध कार्य।<sup>5</sup>

न्यायेत्तर अधिकारियों को उनके कार्यों के सम्बन्ध में अधिक उन्मुक्ति (Immunity) प्राप्त नहीं है। भारत में, सरकारी ठेको अथवा सविदाओं (Official

1 अनुच्छेद ३६१ (१)

2 अनु० ३६१ (२) (३)

3 अनु० ३६१ (४)

4 अनु० ७४ (२) तथा १६३ (३)

5 (L T David, *The Tort Liability of Public Officers, Public Administration Service, Chicago, 1940, p 28*)

contracts) की स्थिति को छोड़कर, सरकारी अधिकारियों की उत्तरदायिता वैसी ही है जैसी कि सामान्य व्यक्तियों की है। सरकारी अधिकारी (कार्यपालिका के अध्यक्ष सहित) सविधान के प्रयोजनों के हेतु किये गये ठेको के सम्बन्ध में वैयक्तिक उत्तरदायित्व से मुक्त हैं।<sup>1</sup> किसी भी सरकारी अधिकारी द्वारा शासकीय क्षमता के अन्तर्गत किये गये कार्य के सम्बन्ध में, दो माह की सूचना देने के पश्चात् उसके विरुद्ध व्यवहार कार्यवाहियाँ (Civil proceedings) सन्स्थित की जा सकती हैं। जहाँ तक दण्ड्य उत्तरदायित्वों का सम्बन्ध है, सरकार की पूर्वानुमति लेकर सरकारी अधिकारियों के विरुद्ध कार्यवाहियाँ प्रारम्भ की जा सकती हैं। ऐसे अधिकारियों के विरुद्ध कोई भी दण्ड्य कार्यवाही (Criminal proceeding) सन्स्थित नहीं की जा सकती जिसने कि तथ्य सम्बन्धी कोई गलती की हो और सत्यनिष्ठा के साथ उसका यह विश्वास हो कि उसने वैध (Lawful) कार्य ही किया है। ऊपर उल्लेख किये गये मामलों तथा स्थितियों में, यदि सरकारी अधिकारियों अपनी शक्तियों का दुरुपयोग करें, अथवा नागरिकों के अधिकारों को क्षति पहुँचाने का प्रयत्न करें, तो उनके विरुद्ध मुकदमा दायर किया जा सकता है।

## न्यायिक समीक्षा की रीतियाँ (Methods of Judicial Review)

न्यायिक पुनर्वालीकन अथवा न्यायिक समीक्षा की असाधारण रीतियाँ पाच हैं बन्दी प्रत्यक्षीकरण आदेश (Writ of Habeas Corpus) परमादेश (Mandamus), प्रतिषेध (Prohibition), अधिकार-पृच्छा (Quo-Warranto), तथा उत्प्रेरण आदेश (Certiorari)। 'Writ' लेटिन भाषा का शब्द है जिसका अर्थ है, व्यापारिक प्रकृति का एक औपचारिक पत्र (Formal letter)। 'Writ' एक औपचारिक लेख है जोकि विधि सत्ता द्वारा जारी किया जाता है और जो किसी व्यक्ति अथवा उसकी सम्पत्ति के अधिकार क्षेत्र (Jurisdiction) की प्राप्ति के प्रयोजन के लिए, अथवा उसको विधि-न्यायालय में उपस्थित होने को बाध्य करने के लिए काम में लाया जाता है।

(१) बन्दी प्रत्यक्षीकरण आदेश (The Writ of Habeas Corpus)—(Literally (that) you have the body)। बन्दी प्रत्यक्षीकरण का शाब्दिक अर्थ है 'शरीर रूप में उपस्थित करना'। बन्दी प्रत्यक्षीकरण में अभिप्राय एक ऐसे आदेश से है जो उस व्यक्ति को दिया जाता है। जिसने किसी दूसरे व्यक्ति को नजरबन्द कर रखा है कि वह उसे न्यायालय के समक्ष उपस्थित करे। इस प्रकार न्यायालय किसी भी नजरबन्द व्यक्ति को अपने सामने उपस्थित कराने का आदेश दे सकता है जिससे कि वह इस बात की जाच कर सके कि उस व्यक्ति की नजरबन्दी वैधानिक है या नहीं और उसके उपरान्त वह उसके साथ विधि के अनुकूल व्यवहार

कर सके। इस आदेश का प्रयोग व्यक्ति की नजरबन्दी की वैधता की जाच के लिये किया जाता है। कोई भी व्यक्ति जिसको प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा नजरबन्द किया गया हो, अपनी नजरबन्दी का मामला न्यायालय के सामने ला सकता है जहाँ उसकी नजरबन्दी की वैधता (Legality) पर विचार किया जाता है।

(२) उत्प्रेषण-आदेश (The Writ Certiorari)—(Literally to be certified)। यह उच्च न्यायालय द्वारा किसी नीचे के न्यायालय को जारी किया गया एक आदेश है जिसमें वह नीचे के न्यायालय को यह आज्ञा देता है कि वह किसी विशिष्ट मुकदमे के सम्बन्धित कागजात उच्च न्यायालय को भेज दे। इस उपाय को अवर अधिकारियों (Inferior officers), मण्डलों तथा न्यायाधिकरणों (Tribunals) की कार्यविधि (Procedure) की समीक्षा करने के लिए, अनेक अधिकार क्षेत्रों में भी काम में लाया जाता है, इस स्थिति में प्रशासकीय अभिकरण को न्यायिक कार्यों को सम्पन्न करने वाला एक निम्न न्यायाधिकरण समझा जाता है। इस आदेश के द्वारा उच्चतर न्यायालय एक निम्न न्यायालय के अभिलेखों (Records) की समीक्षा करता है। परन्तु 'आदेश' (Writ) जारी होने से पहले तीन बातों का होना आवश्यक है (१) प्रशासकीय न्यायाधिकरण न ऐसी रीति से कार्य किया हो जाकि उसकी निर्धारित शक्ति एवं सत्ता के अन्तर्गत न हो, (२) शिकायत करने वाले पक्ष को किसी उच्चतर प्रशासकीय न्यायाधिकरण अथवा न्यायालय में अपील करने का अधिकार न हो, और (३) इसका और कोई सामान्य उपचार (Ordinary remedy) न हो।

(३) प्रतिषेध आदेश (The Writ of Prohibition)—(Literally to forbid)। प्रतिषेध आदेश भी उच्चतर न्यायालय द्वारा जारी किया जाता है। इस आदेश के द्वारा नीचे के न्यायालयों, न्यायाधिकरणों, अधिकारियों अथवा व्यक्तियों को उन अधिकार क्षेत्र का उपयोग करने से रोका जाता है जो कि उन्हें विधि द्वारा प्रदत्त नहीं हैं। यह अवैध अधिकार क्षेत्रों के प्रयोग को रोकने के लिए जारी किया जाता है।

(४) अधिकार पृच्छा आदेश (The Writ of Quo-warranto)—(Literally by what warrant)। यह आदेश किसी लोक-पद (Public office) की अवैध मान्यता को अथवा किसी व्यक्ति द्वारा किसी लोक-पद के जबरदस्ती अधिकार को रोकता है। इस आदेश के द्वारा किसी व्यक्ति के किसी पद के ऊपर दावे के कानूनी औचित्य की जाच की जा सकती है।

(५) परमादेश (The Writ of Mandamus)—(Literally, we command)। यह एक आदेश होता है जोकि किसी व्यक्ति या निकाय (Body) के उन प्रशासकीय कर्तव्यों को पूरा करने के लिए दिया जाता है जिनको नियमानुसार उमे करना चाहिए किन्तु जिन्हें उमने पूरा नहीं किया है। यह आदेश उच्चतर

न्यायालय द्वारा राज्य (State) के नाम से नीचे के न्यायाधिकरण, निगम (Corporation) मण्डल (Board) अथवा व्यक्ति को जारी किया जाता है जिसमें उनको उन कार्यों को सम्पन्न करने की आज्ञा दी जाती है जोकि विधि द्वारा विशेष रूप में उनके पद के कर्तव्यों से सम्बद्ध दिए गए हैं।

भारत का सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) को यह शक्ति प्रदान करता है कि वह मौलिक अधिकारों (Fundamental rights) को प्रवर्तित कराने के लिए ऐसे निर्देश, आदेश अथवा लेख, जिनके अन्तर्गत बन्दी प्रत्यक्षीकरण, परमादेश प्रतिषेध, अधिकार पृच्छा और उत्प्रेषण के प्रकार के लेख अथवा आदेश भी हैं, जो भी समुचित हो निकाल सकें।<sup>1</sup> उच्च न्यायालयों (High Courts) को भी यह शक्ति प्राप्त है कि वे मौलिक अधिकारों को प्रवर्तित कराने के लिए अथवा अन्य किसी प्रयोजन के लिए इन आदेशों, निर्देशों अथवा लेखों को जारी कर सकें।<sup>2</sup>

## फ्रांसीसी प्रशासकीय अधिकार (French Droit Administratif)

इंग्लैंड, भारत तथा अमेरिका में कानून किसी सरकारी अधिकारी तथा एक सामान्य नागरिक के बीच कोई भेद नहीं करता। 'विधि अथवा कानून के शासन' (Rule of law) का मुख्य सिद्धान्त यह है कि कानून के सामने हर एक व्यक्ति समान है। इन देशों में यदि लोक-सेवक सत्ता का गलत अथवा अनधिकृत उपयोग करते हैं तो उन्हें विधि-न्यायालय के सामने लाया जाता है। इसके विपरीत, फ्रांस में न्यायालयों की दो ऐसी पद्धतियों का विकास किया गया है जोकि परस्पर एक दूसरे पर निर्भर हैं, अर्थात् एक तो सामान्य न्यायपालिका (Ordinary judiciary) और दूसरी प्रशासकीय न्यायपालिका (Administrative judiciary)। प्रशासकीय न्यायालय ऐसे सभी मुकदमों की सुनवाई करते हैं जो कि प्राइवेट नागरिकों द्वारा सरकारी अधिकारियों के विरुद्ध इसलिये दायर किये जाते हैं क्योंकि उन्होंने (सरकारी अधिकारियों ने) अमावधानता, अकुशलता अथवा अपने कर्तव्यों के उपेक्षा-पूर्ण सम्पादन के कारण उनको क्षति अथवा हानि पहुँचाई है। सिविल-सेवकों के पदक्रम (Rank), वेतन तथा पेन्शन के कारण फ्रांसीसी प्रशासकीय न्यायालयों के क्षेत्राधिकार का प्रश्न विवादग्रस्त बना हुआ है। ऐसे मामले जिनमें कि नागरिक क्षति की उत्तरदायिता (Tort liability) तथा प्रशासकीय ठेको व अर्ध-ठेको की प्रस्वीकृति सम्मिलित हैं, प्रशासकीय न्यायालयों के समक्ष लाये जा सकते हैं। Droit Administratif के अन्तर्गत लोक-सेवकों को विशिष्ट दर्जा दिया जाता है और अपने सरकारी कार्यों के लिए वे सामान्य विधि-न्यायालयों के नियन्त्रण के अधीन

1 अनु० ३२ (२)

2 अनु० २२६ (१)

नहीं होते। वे एक विविष्ट प्रकार के न्यायालयों के नियन्त्रण में रहते हैं जिन्हें कि प्रशासकीय न्यायालय कहा जाता है। यदि लोक-सेवकों (Public servants) की अमावधानता तथा कर्तव्य पालन की उपेक्षा के कारण किसी व्यक्ति की कोई हानि हुई हो अथवा उसको कोई क्षति पहुँची हो, तो वह उसकी क्षतिपूर्ति के लिए एक टिकिट लगे प्रपत्र (form) पर प्रशासकीय न्यायालय के समक्ष अभ्यर्थना-पत्र (petition letter) प्रस्तुत कर सकता है। न्यायालय उस शिकायत की छानबीन कराना है और यदि वह शिकायत ठीक पाई जाती है तो पीड़ित व्यक्ति को सरकारी राजकोष में क्षतिपूर्ति का भुगतान किया जाता है। राज्य अपने अधिकारियों व कर्मचारियों अथवा अभिकर्त्ताओं (Agents) के कार्यों के लिये उत्तरदायी होना है और यदि उनकी उपेक्षा अथवा असावधानी के कारण नागरिकों को कोई हानि पहुँचती है तो वह उसकी क्षतिपूर्ति करना है।

फ्रांसीसी प्रशासकीय न्यायालयों में सबसे नीचे तो क्षेत्रीय परिषदें (Regional Councils) होती हैं और सबसे ऊपर राज्य परिषद् (Council of State) होती है। सामान्य न्यायालयों तथा प्रशासकीय न्यायालयों के बीच क्षेत्राधिकार (jurisdiction) सम्बन्धी मतभेदों के सभी मामलों का निपटारा विवादों के एक स्वतन्त्र न्यायाधिकरण (Independent Tribunal of Conflicts) द्वारा किया जाता है।

Dicey का यह मत था कि फ्रांसीसी प्रशासकीय न्यायालयों का अधिगमन सरकार द्वारा किया जाता है और यह कि *droit administratif* एक ऐसा प्रयत्न है जो सरकारी अधिकारियों पर चलाये जाने वाले मुकदमों की मुनवाई अपने निजी न्यायालयों में करके उनको (सरकारी अधिकारियों को) एक विशेषाधिकार की स्थिति प्रदान करता है। इसके विपरीत फ्रांसीसी जनता ने नागरिकों की स्वाधीनता की रक्षक के रूप में इस पद्धति का समर्थन किया है। Berthelemy का कहना है कि फ्रांसीसी पद्धति के आलोचकों को “गलत जानकारी मिली हुई है तथा वे अत्यधिक अन्यायपूर्ण हैं।” प्रशासकीय न्यायालयों के जो अन्य लाभ गिनाये जाते हैं वे इस प्रकार हैं —

(१) इनमें न्याय मस्ता है तथा नागरिक इन न्यायालयों तक आसानी से पहुँच कर सकते हैं। प्रशासकीय न्यायालय नागरिकों को गीघ्रता के साथ तथा उचित व्यय पर न्यायिक सहायता प्रदान करते हैं।

(२) ऐसे न्यायालयों में न्यायाधीश तथा प्रशासक, दोनों की ही चतुरता एवं प्रवीणता विद्यमान रहती है जो ठोस रूप में नागरिकों की स्वाधीनता की रक्षा करती है। आंग्ल-अमरीका देशों में भी अब फ्रांसीसी नमूने के प्रशासकीय न्यायालयों के पक्ष में व्यापक भावना पाई जाती है।

**निष्कर्ष (Conclusion) .**

सरकारी अधिकारियों द्वारा किए जाने वाले सत्ता के दुरुपयोग को रोकने तथा उनके उपचार के लिये प्रशासन पर न्यायिक नियन्त्रण लगाना अत्यन्त आवश्यक

शक है। परन्तु यदि न्यायालयों द्वारा प्रशासन के प्रत्येक कार्य पर पुनर्विचार कर सकने की सुविधा दी गई तो इससे प्रशासन का कार्य ही ठप्प हो जायेगा। प्रशासकीय यन्त्र कार्य करना बन्द कर देगा क्योंकि इस स्थिति में उसके निर्णयों को कोई पूर्णता अथवा अन्तिमता (Finality) प्राप्त नहीं होगी। प्रशासकीय कार्य-कुशलता के दावों (Claims) के बीच एक समझौता अथवा समाधान होना चाहिए, जोकि सामाजिक कल्याण के लिए तथा लोक-सेवकों द्वारा सत्ता के दुरुपयोग के विरुद्ध नागरिकों के वैयक्तिक अधिकारियों की न्यायिक सुरक्षा के लिए अत्यन्त आवश्यक है। न्यायिक समीक्षा (Judicial review) की सीमाओं का वर्णन, सन् १९४१ में केलीफोर्निया विश्वविद्यालय में तैयार किये गये, प्रशासकीय निर्णयों तथा न्यायिक समीक्षा के एक अध्ययन में, Harris तथा Ward द्वारा स्पष्ट रूप से किया गया है। उनका कहना है कि —

“एक ओर तो यह कहा जाता है कि नागरिक के सवैधानिक, वैधानिक अथवा सामान्य कानूनी अधिकारों से सम्बद्ध प्रशासकीय कार्य की जाँच न्यायालय में की जानी चाहिए। इसका अर्थ यह है कि न्यायालय किसी विशिष्ट प्रशासकीय कार्य से सम्बन्धित तथ्यों (Facts) की तथा विधि के क्रियान्वय (Application of law) की पूर्णरूप से समीक्षा करें तथा उसे पास करे।

दूसरी ओर, यह कहा जाता है कि न्यायालयों को प्रशासकीय निर्णयों के तथ्यों की समीक्षा नहीं करनी चाहिए बल्कि केवल इस बात पर विचार करना चाहिए कि स्वरूप (Form) तथा कार्यविधि (Procedure) की दृष्टि से प्रशासकीय कार्यवाही ठीक है या नहीं, और प्रशासकीय निर्णय करने का आधार युक्तियुक्त अथवा न्यायोचित है या नहीं। इस विषय में काफी विभिन्नता पाई जाती है कि न्यायिक समीक्षा किस सीमा तक की जानी चाहिए। न्यायालयों द्वारा की जाने वाली तथ्य एवं विधि की समीक्षा, प्रशासकीय निर्णय की विषय-सामग्री की, अपील करने की कार्यविधियों के लिए किये जाने वाले विधायी उपबन्धों (Legislative provisions) की तथा समीक्षा करने वाली सत्ता की प्रकृति की, भिन्नता के अनुसार ही भिन्न-भिन्न होती है। इस प्रकार, ऐसे नियमों का निर्धारण करना बड़ा कठिन है जोकि प्रशासकीय निर्णयों की न्यायिक समीक्षा के विस्तार की सभी कसौटियों पर खरे उतरे। प्रशासकीय अभिकरणों के निर्णयों पर न्यायिक नियन्त्रण की पूर्ण स्थिति पर विचार करने से प्रत्येक पृथक् अभिकरण के साथ पृथक् व्यवहार किये जाने की आवश्यकता स्पष्ट हो जायेगी।”

पूर्ण प्रशासकीय नियन्त्रण तथा पूर्ण न्यायिक नियन्त्रण की इन दोनों चरम सीमाओं के बीच के किसी मार्ग की खोज होनी चाहिए क्योंकि पूर्ण प्रशासकीय नियन्त्रण का परिणाम तो नौकरशाही शासन के रूप में सामने आ सकता है और पूर्ण न्यायिक नियन्त्रण में सरकार के नियामक तथा सेवा-कार्यों के कुशल संचालन में बाधा पड़ सकती है। “न्यायालयों में एक बटती हुई प्रवृत्ति यह पाई

कि वे प्रशासकीय न्यायाधिकरणों द्वारा किये गये तथ्य-सम्बन्धी निर्णयों पर पुनर्विचार करने से इन्कार कर देते हैं, यद्यपि वे परिणियत कानून तथा न्यायालयों के निर्णयों में वर्णित इस मौलिक सिद्धान्त पर दृढ़ रहते हैं कि सामान्य न्यायालय प्रशासकीय न्यायाधिकरणों के विधि (Law) के प्रश्नों से सम्बद्ध निर्णयों की समीक्षा अथवा पुनर्वालीकृत करेंगे।<sup>1</sup>

न्यायालयों को चाहिए कि वे प्रशासकीय अभिकरण (Agency) के तथ्य-सम्बन्धी निर्णयों को प्रथम दृष्टि में ही अथवा निष्कर्ष रूप में स्वीकार कर ले, और इस प्रकार अपने नियन्त्रण को क्षेत्राधिकार (Jurisdiction), कार्यविधि (Procedure) तथा शक्ति के दुरुपयोग के प्रश्नों के लिए सुरक्षित रखें। न्यायालयों को न्यायिक समीक्षा (Judicial review) की शक्ति तो प्राप्त होती ही है परन्तु उन्हें उसका प्रयोग “साधारण चातुर्य तथा आत्ममयम” के साथ करना चाहिए। सरकारी विवेक के दावे ‘जनता की भलाई’ की दृष्टि से अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं। Frank J. Goodnow ने ठीक ही कहा है कि “जिस चीज पर जोर देने की जरूरत है वह व्यक्ति के अन्तर्निहित स्वाभाविक अधिकार नहीं हैं, अपितु प्रशासकीय कार्य-कुशलता की महत्ता, और वस्तुतः उसकी आवश्यकता (Necessity) है। क्योंकि प्रशासकीय कार्य-कुशलता पर ही उस सामाजिक नियन्त्रण की प्रभावपूर्णता निर्भर है जिसके बिना कि वर्तमान परिस्थितियों में ठोस विकास होना सम्भव है।” अन्त में यह ही कहा जा सकता है कि लोक-सेवकों का चयन (Selection) तथा प्रशिक्षण (Training) इस प्रकार किया जाना चाहिए कि न्यायिक पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण की आवश्यकता ही कम महत्वपूर्ण हो जाये।

---

1 Quoted by Graves, *op cit*, pp 690-91

## प्रशासकीय कानून तथा न्यायिक निर्णय (Administrative Law and Adjudication)

### प्रशासकीय कानून अथवा विधि (Administrative Law)

प्रशासकीय अधिकारियों को अपनी शक्तियों के कार्यान्वय में सदा ही विवेकाधीन सत्ता (Discretionary authority) प्राप्त होती है। प्रशासकीय विवेक (Administrative discretion) का अर्थ है कि अधिकारी को दो विकल्पों (Alternatives) में से एक का चुनाव करना है। 'प्रशासकीय विवेक प्रशासकीय अधिकारी को कानून द्वारा प्रदान की गई वह शक्ति अथवा अधिकार है जिसके द्वारा वह अपने निजी निर्णय तथा सद्विवेक के अनुसार, क्रियाविधि (Course of action) का निश्चय करने में, नियम (Rule) या विनियम (Regulation) (अर्ध-विधान) जारी करने में, अथवा आदेश (अर्ध-न्यायिक निर्णय) जारी करने में, विकल्पों के बीच चुनाव कर सके।' प्रशासकीय अधिकारी को प्रत्येक पग पर विवेक का उपयोग करना होता है, उदाहरण के लिए किसी पद के लिए प्रार्थियों में से चुनाव करने में तथा किसी कम्पनी की उपज को क्रय करने का निश्चय करने आदि में विवेक का उपयोग करना होता है।

प्रशासकीय विवेक का उपयोग मनमाने ढंग से नहीं किया जाना चाहिए। प्रशासकीय विवेक की सीमाएँ कानून द्वारा निर्धारित की जाती हैं जिसे कि प्रशासकीय कानून या विधि कहा जाता है। प्रशासकीय कानून प्रशासकीय अधिकारियों तथा अभिकरणों द्वारा उपयोग किये जाने वाले विवेक का निर्धारण करता है। प्रशासकीय कानून सार्वदेशिक रूप में लोक-प्रशासन में सम्बन्धित होता है। प्रशासकीय कानून का सम्बन्ध प्रशासकीय अभिकरणों तथा अधिकारियों द्वारा प्रयोग किये जाने वाले विवेक (Discretion) के कानूनी पहलुओं से होता है। फिफ्थर के अनुसार, प्रशासकीय कानून में निम्नलिखित चीजें सम्मिलित की जाती हैं

(१) प्रशासकीय अभिकरणों (Administrative agencies) की शक्तियाँ तथा कर्तव्यों की व्याख्या करने वाले मविधान, मविधियाँ (Statutes), चार्टर, अध्यादेश (Ordinances) तथा प्रस्ताव (Resolutions),

(२) प्रशासकीय अधिकारियों तथा अभिकरणों द्वारा बनाये जाने वाले नियम तथा विनियम,

(३) प्रशासकीय अधिकारियों तथा अभिकरणों द्वारा जारी किये जाने वाले आदेश व निर्णय ।

(४) न० १, २ व ३ से सम्बन्धित न्यायिक निर्णय (Judicial decisions) ।<sup>1</sup>

एक समिति द्वारा प्रशासकीय कानून के क्षेत्र (Scope) के सम्बन्ध में सुझाव दिये गये थे । इसके क्षेत्र में निम्नलिखित बातें सम्मिलित की जाती हैं—

(१) लोक-सेविवर्ग (Public Personnel) की समस्याएँ ,

(२) राजकोपीय प्रशासन (Fiscal administration) की समस्याएँ ,

(३) प्रशासकीय विवेक के सम्बन्ध में कानूनी स्थितियों के अध्ययन (Studies) ,

(४) प्रशासकीय न्यायालयों तथा प्रशासकीय कानून की समस्याएँ ,

(५) प्रशासकीय विनियमों का कानून ,

(६) प्रशासकीय जाँच की समस्याएँ ,

(७) सरकारी ठेकों (Contracts) के सम्बन्ध में किये जाने वाले अध्ययन ,

(८) सरकार के विरुद्ध किये जाने वाले दावे (Claims) ,

(९) प्रशासकीय कार्यवाही के विरुद्ध किये जाने वाले उपचारों (Remedies) के सम्बन्ध में किये गये अध्ययन ,

(१०) लोक-प्रशासन में व्यावसायिक सघ (Professional association) की मान्यता तथा दर्जा ,

(११) बहुल-अध्यक्षीय प्रशासकीय निकायों (Plural-headed administrative bodies) की कार्यवाहियों का नियमन करने वाले कानूनी नियम ।<sup>2</sup>

नागरिकों के दृष्टिकोण से प्रशासकीय विवेक का नियन्त्रण अत्यन्त महत्वपूर्ण है । प्रशासकीय विवेक व्यक्ति की स्वाधीनता तथा हितों को अत्यधिक प्रभावित कर सकता है । उस विवेक का नियमन करने के लिए प्रशासकीय कानून का होना अत्यन्त आवश्यक है । विकल्पों (Alternatives) का चुनाव करते समय, अधिकारियों को मनमाने ढंग से कार्य नहीं करना चाहिए । स्वविवेक का अर्थ यह नहीं है कि सत्ता प्राप्त करके सरकारी अधिकारी द्रोही (Malicious), पक्षपाती अथवा स्वेच्छाचारी (Arbitrary) बन जायें । प्रशासकीय कानून प्रशासकीय विवेक की प्रकृति का निर्धारण करता है तथा उसका नियमन करता है । कानून यह देखता है कि प्रशासकीय विवेक का दुरुपयोग न किया जाये । प्रशासकीय कानून सर्वसामान्य की भलाई की दृष्टि से अधिकारियों की वैयक्तिक स्वाधीनता तथा सम्पत्ति पर प्रति-

1 Piffner, op cit, p 443

2 William A Robson, *Justice and Administrative Law*, pp 548-50, 554-57

बन्ध लगाता है। प्रशासकीय कानून का उद्देश्य सार्वजनिक कल्याण की वृद्धि करता है।<sup>1</sup>

## प्रशासकीय न्यायिक निर्णय (Administrative Adjudication)

प्रशासकीय न्यायिक निर्णय का अर्थ है प्रशासकीय विभाग अथवा अभिकरण के द्वारा न्यायिक (Judicial) अथवा अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial) प्रकृति के प्रश्नों का निर्धारण करना। न्यायालय के समान, प्रशासकीय अभिकरण ऐसे मामलों में विभिन्न पक्षों की सुनाई करते हैं, प्रमाणों व साक्षियों की सूक्ष्म जांच करते हैं तथा निर्णय देते हैं, जिनका सम्बन्ध कानूनी अधिकारों तथा कर्तव्यों से होता है। प्रोफेसर ह्विट के अनुसार, “ प्रशासकीय न्यायिक निर्णय का अर्थ है, प्रशासकीय अभिकरण के द्वारा कानून और तथ्य के आधार पर गैर-सरकारी पक्ष में सम्बद्ध विवाद (Dispute) की जांच-पड़ताल तथा निबटारा करना।”<sup>2</sup> न्यायिक निर्णय के कार्य में लगे हुए प्रशासकीय अभिकरण सरकार के नियमित व्यूरो तथा विभाग हो सकते हैं, अथवा महालेखा-परीक्षक (Auditor-General) के सहस्र न्यायिक निर्णय की कुछ शक्तियों से युक्त तथ्यान्वेषक निकाय (Fact finding bodies), या स्वतन्त्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commissions) अथवा विशेष किस्म के प्रशासकीय न्यायालय या न्यायाधिकरण हो सकते हैं। जब कभी भी किसी प्रशासकीय अभिकरण के द्वारा किसी विवाद अथवा मतभेद का निपटारा किया जाता है तो उसे प्रशासकीय न्यायिक निर्णय कहा जाता है। प्रशासकीय न्यायिक निर्णय निम्न प्रकार का हो सकता है —

(१) परामर्शदात्री प्रशासकीय न्यायिक निर्णय, जोकि विभागाध्यक्ष (Head of a department) अथवा अन्य प्राधिकारी में निहित अन्तिम निर्णय की शक्ति से युक्त होता है।

(२) कभी-कभी प्रशासकीय न्यायिक निर्णय को किसी प्रशासकीय कार्य के सम्पादन की पूर्व शर्त बना दिया जाता है।

(३) प्रशासकीय न्यायिक निर्णय (Administrative adjudication) बहुधा किसी प्रशासकीय अधिकारी के नियमित कार्यों ही का एक अंग बना दिया जाता है।

(४) प्रशासकीय न्यायिक निर्णय किसी विधायी प्रशासकीय प्रक्रिया (Legislative administrative process) के साथ मयुक्त हो सकता है।

1 Oliver P. Field, *Research in Administrative Law*, p 48

2 “ Administrative adjudication means the investigation and settling of a dispute involving a private party on the basis of law and fact by an administrative agency ”  
(L. D. White, *op cit* pp 553)

(५) प्रशासकीय निर्णयों (Administrative decisions) के विरुद्ध नियमित मुकदमे दायर किये जा सकते हैं ।

(६) कभी प्रशासकीय न्यायिक निर्णय को अनुज्ञापत्र-दायक क्रियाओं (Licensing activities) के सम्बन्ध में क्रियान्वित किया जाता है ।

(७) प्रशासकीय न्यायिक निर्णय दावों के निपटारे (Settlement of Claims) के सम्बन्ध में भी किया जा सकता है ।<sup>1</sup>

प्रत्येक देश ने प्रशासकीय न्यायाधिकरणों को अर्ध-न्यायिक शक्तियाँ (Quasi-judicial powers) प्रदान की हैं भारत में विभागाध्यक्षों अथवा विशिष्ट अधिकारियों को प्रशासकीय न्याय-निर्णय की यह शक्ति प्रदान की गई है । इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए कुछ प्रशासकीय न्यायाधिकरणों की स्थापना की गई है, जैसे कि आय-कर अपील न्यायाधिकरण (Income-tax Appellate Tribunals) राजस्व मण्डल (Boards of Revenue), श्रम तथा औद्योगिक न्यायालय (Labour and Industrial Courts), श्रम अपील न्यायाधिकरण (Labour Appellate Tribunals) आदि । ये प्रशासकीय न्यायाधिकरण शिकायतों व अपीलों की सुनवाई करते हैं, प्रमाणों व साक्षियों की सूक्ष्म जांच करते हैं, तथ्यों की खोज करते हैं तथा अपने निर्णयों की घोषणा करते हैं ।

### इस पद्धति के गुण व दोष (Merits and Defects of the System)

प्रशासकीय अभिकरणों द्वारा किए जाने वाले प्रशासकीय न्याय-निर्णय अब स्थायी रूप धारण करने लगे हैं । अतः इसके गुण व दोषों का अध्ययन करना अत्यन्त आवश्यक है जिससे कि इसके दोषों को दूर करके इस पद्धति को सुदृढ़ बनाया जा सके ।

इसके लाभ निम्न प्रकार हैं —

(१) जब मामले नियमित न्यायालयों की बजाए प्रशासकीय न्यायाधिकरणों के समक्ष लाए जाते हैं तो उनका निर्णय केवल मामले की यथार्थ बातों (Merits of the case) के आधार पर ही नहीं किया जाता, अपितु सर्वसामान्य के कल्याण के लिए आवश्यक किसी सरकारी नीति को आगे बढ़ाने के उद्देश्य से भी किया जाता है ।

(२) इन न्यायाधिकरणों के द्वारा अपनाई जाने वाली कार्यविधि (Procedure), सामान्य न्यायालयों की कार्यविधि की अपेक्षा अधिक शीघ्रगामी होती है । सकटकाल के समय न्यायायिक निर्णय की प्रक्रिया के द्वारा शीघ्र कार्यवाही की जाती है ।

(३) प्रशासकीय न्यायाधिकरण प्रशासकीय अधिकारियों को विस्तृत विवेक (Discretion) तथा स्वाधीनता प्रदान करते हैं जो कि प्रशासकीय कार्य-कुशलता के लिए अत्यन्त आवश्यक होती है।

(४) नई समस्याओं से व्यवहार करते समय, इन न्यायाधिकरणों द्वारा अपनाई जाने वाली कार्यविधि, सामान्य न्यायालयों की कठोर रूप से औपचारिक कार्यविधि के मुकाबले अधिक लोचदार (Elastic) होती है।

(५) न्यायाधीश (Judges) अधिकतर रूढ़िवादी होते हैं। वे अधिकांशतः प्रशासन की नई सामाजिक एवं आर्थिक नीतियों के विरोधी होते हैं। ऐसे व्यक्ति जब प्रशासकीय मामलों के सम्बन्ध में निर्णय देते हैं तो उन पर उनकी व्यक्तिनिष्ठ भावनाओं (Subjective feelings) का प्रभाव पड़ता है और वे सामाजिक प्रगति को रोकते हैं। प्रशासकीय अधिकारी चूँकि इन नई सामाजिक एवं आर्थिक नीतियों का निर्माण करते हैं अतः उन्हें उनसे सहानुभूति होती है और जब वे ऐसे विवादों के सम्बन्ध में न्यायिक निर्णय देते हैं तब समाज के व्यापक हित उनके सामने रहते हैं।

प्रशासकीय न्यायिक निर्णय का मुख्य दोष यह है कि विभिन्न प्रशासकीय न्यायाधिकरणों द्वारा अपनाई जाने वाली कार्यविधि में एकरूपता (Uniformity) नहीं पाई जाती। इस पद्धति का दूसरा दोष स्वतन्त्र पुनर्वालोचन अथवा स्वतन्त्र समीक्षा (Independent review) की व्यवस्था का अभाव है। पुनर्वालोचन करने वाले अधिकारियों में निष्पक्षता की गारन्टी के लिए स्वतन्त्र पुनर्विलोकन की व्यवस्था अत्यन्त आवश्यक है। प्रशासकीय न्यायाधिकरणों के निर्णयों की न्यायिक समीक्षा की व्यवस्था के द्वारा नागरिकों के अधिकार पूर्णतया सुरक्षित किये जा सकते हैं।

## भारत में प्रशासकीय न्यायाधिकरण (Administrative Tribunals in India)

एक लोक कल्याणकारी राज्य में प्रशासनिक अधिकारियों तथा साधारण नागरिक के पारस्परिक सम्बन्धों का प्रश्न बड़ी जटिलतायें पैदा करता है। व्यक्तिगत अधिकार तथा जनहित में संघर्ष की घटनाएँ अक्सर घटित होती रहती हैं। प्रशासनिक निर्णयों से उत्पन्न होने वाले विवादों या शिकायतों की न्यायपूर्ण जांच करने तथा उन पर न्यायपूर्ण निर्णय देने के लिए आजकल विशेष अभिकरण या न्यायाधिकरण स्थापित किए जाते हैं।

भारत में न्यायिकनिर्णय के एक स्थायी यन्त्र के रूप में प्रशासकीय न्यायाधिकरणों की स्थापना की व्यवस्था हाल ही में हुई है। भारत में इस प्रकार की संस्थाएँ निम्नलिखित हैं (क) रेलवे रेट्स ट्रिब्यूनल (Railway Rates Tribunal), (ख) इन्कमटैक्स एपीलेट ट्रिब्यूनल, (ग) लेबर कोर्ट्स, इन्डस्ट्रियल ट्रिब्यूनल्स, नेशनल ट्रिब्यूनल्स तथा वेजबोर्ड्स, और (घ) इलेक्शन ट्रिब्यूनल्स।<sup>1</sup>

1 "Tribunals are the appendages of the Government departments. They should be properly regarded as machinery provided by Parliament for adjudication rather than as part of the administration. These special bodies are

इन्कमटैक्स एपीलेट ट्रिब्युनल आयकर के सहायक अपील आयुक्तों (A A C's), जो आयकर अधिकारियों (I T O's) के आदेशों के विरुद्ध अपील सुनने वाले प्रथम अधिकारी होते हैं, के आदेशों के विरुद्ध अपीलें सुनता है। इस न्यायाधिकरण की क्रिया प्रणाली पूर्णतया न्यायिक (Judicial) होती है। सुनवाई खुली होती है, वकील पैरवी कर सकते हैं तथा असहमति के कारणों के वक्तव्य प्रस्तुत किये जा सकते हैं। सिविल क्रिया प्रणाली की संहिता (Code of Civil Procedure) के अन्तर्गत अन्य सिविल न्यायालयों की भांति यह न्यायाधिकरण भी गवाहों को उपस्थित होने का आदेश दे सकता है, शपथ दिलवा कर कथनों की जांच कर सकता है तथा लेखा-जोखा विषयक प्रपत्र एवं स्थानीय जांच के प्रपत्र मगवा सकता है। इसके निर्णय सरकार पर बाध्य होते हैं। आयकरदाता तथा सरकार दोनों ही इस न्यायाधिकरण के निर्णयों के विरुद्ध पहले उच्च न्यायालय में तथा बाद में सर्वोच्च न्यायालय में अपील कर सकते हैं। किन्तु ऐसी अपील कानून के ही किसी प्रश्न (On a point of law) पर हो सकती है। विधि मन्त्रालय सघीय लोक सेवा आयोग के परामर्श से इस न्यायाधिकरण के सदस्यों व अध्यक्ष की नियुक्ति करता है। यह न्यायाधिकरण वित्त के केन्द्रीय बोर्ड (Central Board of Revenue) के नियन्त्रण से स्वतन्त्र है। न्यायाधिकरण न्यायपूर्ण तरीकों से अपना कार्य सम्पन्न करता है। इस पर भी यदि कोई पक्ष इसके निर्णय से असन्तुष्ट है तो वह साधारण (उच्च तथा सर्वोच्च) न्यायालयों में अपील कर सकता है।

एक साधारण व्यक्ति को यह शका रहती है कि वह सभवतः इस प्रकार के निकायों से न्याय प्राप्त नहीं कर सकेगा। उसका साधारण न्यायालयों पर ज्यादा विश्वास होता है। उपरोक्त प्रकार के न्यायाधिकरण तभी सफल हो सकते हैं जब वे फॉक्स समिति के शब्दों में, “खुलापन, न्यायपूर्णता तथा निष्पक्षता” बनाये रखें। इसके अतिरिक्त इन न्यायाधिकरणों के निर्णयों के विरुद्ध साधारण न्यायालयों में अपील करने का अधिकार जनता पर अच्छा, स्वस्थ प्रभाव डालता है। इन पर न्यायिक नियन्त्रण (Judicial Control) की व्यवस्था भारत के सविधान की धाराओं ३२, १३६, २२४ तथा २२७ में की गई है। धारा २३ मौलिक अधिकारों के अतिक्रमण की दशा में नागरिकों को साविधानिक उपचार प्राप्त करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय का आश्रय लेने का अधिकार प्रदान करती है। सर्वोच्च न्यायालय तरह-तरह के आदेश पत्र जैसे उत्प्रेक्षण आदेश (Writ of Certiorari), प्रतिषेध आदेश (Writ of Prohibition), अधिकार पृच्छा आदेश (Writ of Quo Warranto)

---

meant to examine and determine specific issues or adjudicate in a judicial spirit on certain grievance against or disputes arising from administrative decisions. They are intended to assure fair decisions on matters affecting the rights of citizens and sometimes function as appellate bodies when challenged” (Journal of the National Academy of Administration, Mussoorie Vol VI, No 1 1961, Syndicate Study Administrative Reorganisation in India, p 189,

इत्यादि जारी कर सकता है। धारा १३६ में सर्वोच्च न्यायालय को अपील करने की विशेष आज्ञा प्रदान करने का अधिकार दिया गया है। अनेक बार सर्वोच्च न्यायालय ने न्यायाधिकरणों की रचना में अवैधता का प्रश्न लेकर, प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों की अवहेलना का प्रश्न लेकर, कानूनों की व्याख्या में त्रुटि का प्रश्न लेकर तथा गवाही रहित, तथ्यहीन या काल्पनिक जाच के आधार पर जारी किये गए आदेशों का प्रश्न लेकर नागरिकों के पक्ष में हस्तक्षेप किया है।

यदि इस प्रकार के न्यायिक पुनर्निरीक्षण की व्यवस्था हो तो प्रशासकीय न्याय निर्णय से भयभीत होने की आवश्यकता नहीं, बल्कि तब ऐसी न्याय प्रणाली सस्ती, शीघ्रता से उपलब्ध होने वाली, तकनीकी पेचीदगियों से रहित, द्रुतगति वाली तथा विशिष्ट ज्ञान के गुणों से परिपूर्ण होती है। लोक-कल्याणकारी राज्य में प्रशासनिक न्याय निर्णय की व्यवस्था प्रशासनिक यन्त्र के एक महत्वपूर्ण अंग के रूप में दृढ़ता से स्थापित हो चुकी है तथा साधारण न्याय व्यवस्था की अपेक्षा इसमें बहुत से अतिरिक्त लाभ भी हैं।

---

## लोक सम्पर्क (Public Relations)

लोक प्रशासन समाज की आवश्यकताओं को पूरा करता है। यह ऐसे कार्य अपने हाथ में लेता है जिनका उद्देश्य सार्वजनिक कल्याण में वृद्धि करना होता है। लोक-प्रशासन का यह कर्तव्य है कि वह प्रशासन के कार्य-संचालन के सम्बन्ध में जनता की राय ज्ञात करे। इसे केवल यह ही नहीं जानना चाहिए कि लोक प्रशासन के बारे में क्या सोचते हैं, बल्कि उनको इस बात से भी परिचित रखना चाहिए कि प्रशासन उनके लिए क्या कर रहा है। प्रशासन का यह कर्तव्य है कि जनता के मन में प्रशासन के बारे में यदि कोई गलतफहमी हो तो वह उसे दूर करे। कोई भी प्रशासन तब तक सफल नहीं हो सकता जब तक कि जनमत (Public opinion) उसके विरोध में है। अनेक बार ऐसा होता है कि जनता का विरोध प्रशासन की नीतियों की बारे में उत्पन्न भ्रांतियों अथवा गलतफहमियों पर आधारित होता है। लोक प्रशासन को चाहिए कि वह जनता की गलतफहमियों को दूर करे और प्रशासन के कार्य में उनका सहयोग (Co-operation) प्राप्त करे। भारत में, सामान्य जनता पुलिस प्रशासन के विरुद्ध है। जनता में व्यापक रूप से यह भावना पाई जाती है कि पुलिस भ्रष्टाचारी, बेईमान तथा समाज के शत्रुओं की मित्र है। कोई भी पुलिस के साथ सहयोग करना नहीं चाहता क्योंकि लोगों के मन में इस भावना ने व्यापक रूप से अपनी जड़ें जमा ली हैं कि पुलिस अधिकारी अच्छे नागरिकों को परेशान करने में विश्वास करते हैं। इस दृष्टिकोण का परिणाम यह हुआ है कि जनता पुलिस से घृणा करती है, उसे जनता का बहुत कम सहयोग प्राप्त होता है, और पुलिस कठिन मामलों की छानबीन व जाच-पड़ताल करने में कम ही सफल होती है। यह निर्दोष लोगों को पकड़ लेती है और वनावटी मामले घड़ लेती है। जब तक नागरिकों तथा उस पुलिस के बीच, जो कि नगरों में कानून व व्यवस्था (Law and order) की संरक्षक समझी जाती है, सहयोग की भावना न हो, तब तक समाज में कानून व व्यवस्था की स्थापना कैसे की जा सकती है ?

नागरिकों तथा प्रशासकों के बीच मेल-जोल व जानकारी बढ़ाने के लिए लोक-सम्पर्कों (Public relations) का विकास किया जाना चाहिए। लोक-सम्पर्कों का उद्देश्य यह होता है कि प्रशासन के कार्य-क्रमों के बारे में अनुकूल जनमत उत्पन्न किया जाए। उपलब्ध सेवाओं की प्रकृति तथा क्षेत्र के सम्बन्ध में जनता को परिचित

रखना चाहिए। लोक-सम्पर्कों द्वारा सरकारी अधिकारियों की योग्यता, क्षमता, न्यायपूर्णता, निष्पक्षता तथा ईमानदारी के बारे में जनता के मन में विश्वास उत्पन्न किया जाना चाहिए। जनता को यह महसूस कराया जाना चाहिए कि सरकारी अधिकारी अपने कर्तव्यों के प्रति ईमानदार हैं और उनका दृष्टिकोण सहानुभूतिपूर्ण है, केवल ऐसा होने पर ही लोग प्रशासन के कार्य-क्रमों का समर्थन तथा उनसे सहयोग करेंगे। प्रशासन के कार्य-संचालन के लिए लोक-सम्पर्कों की स्थापना अत्यन्त आवश्यक है, क्योंकि प्रशासन की प्रभावोत्पादकता में अभी वृद्धि होती है जब कि उसके प्रति नागरिकों का रुख मित्रतापूर्ण होता है। लोग प्रशासन का सम्मान करेंगे या उससे घृणा, यह बात लोक-सम्पर्कों पर ही निर्भर होती है। जनता का सहयोग तथा समर्थन, जो कि प्रभावशाली प्रशासन के लिए अत्यन्त आवश्यक होता है अर्च्छे लोक-सम्पर्कों के द्वारा ही प्राप्त किया जा सकता है।

जे० एल० मैकेनी (J L Mc Cany) द्वारा 'लोक-सम्पर्क' शब्द की परिभाषा इस प्रकार की गई है "प्रशासन में लोक-सम्पर्क, अधिकारी-वर्ग तथा नागरिकों के बीच पाये जाने वाले प्रधान एवं गौण सम्बन्धों तथा इन सम्बन्धों द्वारा स्थापित प्रभावों एवं दृष्टिकोणों की परस्पर-क्रियाओं का मिश्रण है।"<sup>1</sup>

"लोक-प्रशासन के क्षेत्र, जैसी कि हमारी धारणा है, का सम्बन्ध केवल सूचना अथवा जानकारी प्रदान करने मात्र से ही नहीं है बल्कि उससे कुछ अधिक से है। इस शब्द का प्रयोग यहाँ अत्यधिक शाब्दिक अर्थ में किया गया है जिसमें कि जनता के साथ स्थापित होने वाले सभी सम्बन्ध आ जाते हैं। 'सेवा के कार्य, चाहे वे कुछ भी क्यों न हों, साथ ही उनके परिणाम तथा उन सेवाओं को सम्पन्न करने वाले व्यक्तियों के व्यवहार जनता के प्रति सन्तोषजनक होने चाहिए। सन्तोष अथवा तुष्टि (Satisfaction) एक भावनात्मक अथवा व्यक्तिनिष्ठ (Subjective) स्थिति है। इस बात का निश्चय करने के लिए, कि सन्तोष है या नहीं, उन व्यक्तियों के विचार जानने की आवश्यकता होती है जिनकी सेवा की जाती है। अतः लोक-सम्पर्क की एक विकसित नीति, सुझावों तथा शिकायतों को व्यक्त करने की सुविधा प्रदान करके, जनता के रुख तथा मत की छानबीन करके, तथा उपभोक्ता की प्रतिक्रियाओं में रुचि रखने वाली अधिक उन्नत वाणिज्यिक संस्थाओं द्वारा विकसित अन्य उपायों के द्वारा, सम्बन्धित जनता की मनस्थिति का पता लगाने का प्रयत्न करती है। लोक-अधिकारियों द्वारा लोक-सम्पर्क के इस पहलू की आमतौर पर उपेक्षा कर दी गई है।"<sup>2</sup>

लोक-सेवकों को अपने कार्य तथा संगठन के बारे में जनता की भावनाओं का पता लगाना होता है। उन्हें संगठन के उद्देश्यों तथा कार्यों के बारे में लोगों को

1 James L. Mc Cany, Government Publicity (1939)

2 William E. Mosher, "Public Relations" Public Relation of Public Personnel Agencies Report of Committee on Public Relations of Public Personnel Agencies, Civil Service Assembly of the United States and, Chanaa 1941, p 4

जानकारी प्रदान करनी होती है। उन्हें जनता के साथ मित्रतापूर्ण सम्बन्ध स्थापित करने होते हैं जिससे कि लोग प्रशासन के कार्यक्रमों में अपना सक्रिय सहयोग तथा समर्थन प्रदान कर सकें। यही लोक सम्पर्क का कार्य है। Rex Harlow का कहना है कि लोक सम्पर्क “एक विज्ञान है जिसके द्वारा एक सगठन यथार्थ-रूप में अपने सामाजिक उत्तरदायित्वों को पूरा करने का, तथा सफलता के लिए आवश्यक जन-स्वीकृति तथा अनुमोदन प्राप्त करने का प्रयत्न कर सकता है”, और एक अन्य स्थान पर उन्होंने कहा है कि “लोक सम्पर्क एक प्रक्रिया (Process) है जिसके द्वारा एक सगठन सभी सम्बन्धित पक्षों की आवश्यकताओं तथा इच्छाओं का विश्लेषण करता है जिसे कि वह उनके प्रति अधिक उत्तरदायित्व के साथ व्यवहार कर सके।”<sup>1</sup> लोक सम्पर्कों का उद्देश्य सगठन की प्रतिष्ठा में वृद्धि करना तथा दोषारोपण और भ्रान्तियों अथवा गलतफहमियों से उसकी रक्षा करना है।

परन्तु लोक-सम्पर्क के कार्यक्रम का सम्बन्ध जनता के केवल किसी एक सामान्य-वर्ग से ही नहीं होना चाहिए। इसका सम्बन्ध तो जनता के अनेकों वर्गों से होना चाहिये। समाज के विभिन्न वर्ग भिन्न-भिन्न प्रशासकीय कार्यवाहियों से प्रभावित होते हैं। व्यवसायी (Businessmen) वाणिज्य-विभाग (Department of Commerce) से सम्बन्धित होते हैं और उद्योगपति (Industrialists) उद्योग विभाग (Department of Industries) से घनिष्ठ रूप से सम्बद्ध होते हैं, इसी प्रकार और भी। लोक सम्पर्क के कार्यक्रम को जनता के अनेक वर्गों की आवश्यकताओं को पूरा करना होता है। लोक सम्पर्क कार्यक्रम (Public Relations Programme) को विधान-मण्डल (Legislature), प्रेस, श्रमिक संघों (Labour unions), व्यावसायिक वर्गों, दबाव डालने वाले वर्गों आदि से सम्बन्ध कायम रखना पड़ता है। निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि “लोक सम्पर्क प्रशासक के उस कार्य का एक भाग है जिसके अन्तर्गत वह इस बात का पता लगाता है कि लोग उसके सगठन तथा कार्यक्रम के बारे में क्या सोचते हैं। लोक-सम्पर्क का उद्देश्य सगठन को अनिधिकृत आलोचनाओं से बचाकर उसकी प्रतिष्ठा तथा ख्याति में वृद्धि करना और उसके जीवन की रक्षा करना है। इस प्रकार लोक सम्पर्क का प्रत्येक कार्यक्रम निश्चयात्मक (Positive) तथा प्रतिरक्षात्मक (Defensive) होता है। ऐसे कार्यक्रम की सफलता इस बात का ठीक-ठीक निर्णय करने पर निर्भर होती है कि सगठन के उद्देश्यों को पूरा करने के लिये तथा उसकी ख्याति (Goodwill) में वृद्धि करने के लिए वर्तमान में तथा भविष्य में क्या करना चाहिए।”<sup>2</sup>

लोक सम्पर्क के द्वारा प्रत्येक सरकारी अभिकरण को विधान-मण्डल, प्रेस तथा जनता पर अपना ध्यान केन्द्रित करना होता है तथा उनके साथ सम्बन्ध कायम

1 Rex F Harlow, *Public Relations in War and Peace* (New York, 1942) pp X, 130

2 Dimock, *Dimock op cit* p 414

करने होते हैं। प्रत्येक अभिकरण (Agency) को विधान-मण्डल के साथ अच्छे लोक सम्बन्ध बनाये रखने चाहिये, और केवल ऐसा होने पर ही वह विधान-मण्डल से अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये पर्याप्त विनियोजन (Appropriation) प्राप्त कर सकता है। लोक-सम्पर्कों के द्वारा अभिकरण की आवश्यकतायें प्रभावशाली ढंग से विधान-मण्डल के समक्ष रखी जानी चाहिये। लोक सम्बन्धों के द्वारा विधान-मण्डल को अभिकरण की कार्य-प्रणाली से परिचित रखना चाहिये जिससे कि विधान-मण्डल अभिकरण के विरुद्ध कोई गलत शिकायतें न कर सके।

लोक-सम्पर्कों के द्वारा दैनिक समाचार-पत्रों से उचित सम्बन्ध बनाये रखे जाने चाहियें। समाचार-पत्रों के द्वारा आसानी से जनता तक पहुँचा जा सकता है। अभिकरण के कार्य-संचालन के बारे में समाचार-पत्रों द्वारा की जाने वाली स्वस्थ समालोचनायें जनता की दृष्टि में अभिकरण की नैतिक स्थिति ऊँची उठाने के लिए अत्यन्त आवश्यक होती हैं। अतः लोक सम्पर्क स्थापित करके यह देखना चाहिये कि समाचार-पत्र अथवा प्रेस अभिकरण के कार्य-संचालन के बारे में अनुकूल समालोचनायें करें और यह कि प्रेस के द्वारा अभिकरण के विरुद्ध व्यर्थ की टीका-टिप्पणी न की जाये।

जैसा कि बतलाया जा चुका है, लोक सम्बन्धों के द्वारा अभिकरण के कार्यों के बारे में जनता को जानकारी प्रदान करनी होती है। इसके द्वारा प्रशासन की सत्यनिष्ठा के बारे में जनता के मन में विश्वास उत्पन्न करना होता है। अभिकरणों को अपनी नीतियों एवं कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने में जनता का सहयोग प्राप्त करना होता है। साथ ही इसके द्वारा अभिकरण के कार्य-संचालन के बारे में लोगों के मन में उत्पन्न गलतफहमियों को भी दूर करना होता है।

### लोक सम्पर्क स्थापित करने के माध्यम (Media of Public Relations)

लोक सम्पर्क स्थापित करने के माध्यम एक तो स्वयं सरकारी कर्मचारी ही हैं, साथ ही अभिकरण (Agency) के ग्राहक, उपयुक्त हित-सम्बद्ध वर्ग, प्रचार (Publicity), विज्ञापन (Advertising) तथा कुछ अन्य विशिष्ट उपाय जैसे कि प्रेस, रेडियो, टेलीविजन, शिकायतें सुनने की व्यवस्था और प्रबन्धकर्त्ताओं द्वारा वार्षिक अथवा नियतकालीन रिपोर्टें प्रकाशित करना है।

लोक सम्पर्क स्थापित करने का सबसे महत्वपूर्ण माध्यम स्वयं कर्मचारी हैं। सरकारी कर्मचारी विनीत, शिष्ट तथा अभिकरण के कार्य-संचालन की पद्धति से सुपरिचित होने चाहियें। प्रायः ऐसा होता है कि टेलीफोन संचालकों तथा स्वागत-कर्त्ताओं के पदों पर लड़कियों को नियुक्त किया जाता है क्योंकि यह समझा जाता है कि पुरुषों की अपेक्षा वे अधिक विनीत, शिष्ट तथा मिष्टभाषी होती हैं। प्रचार के सभी साधनों का उपयोग लोक-सम्बन्धों की स्थापना के लिये किया जाना

चाहिए। इन कार्य के लिए रेडियो, टेलीविजन व समाचारपत्रों आदि का भी समुचित उपयोग किया जाना चाहिए। सरकारी अभिकरणों को अपने ऐसे विशिष्ट लेख प्रकाशित करने चाहिए जिनमें कि उनके उद्देश्यों, लक्ष्यों व कार्यों आदि का वर्णन हो। अभिकरण के कार्यक्रमों की प्रकृति तथा उनके क्षेत्र (Scope) के सम्बन्ध में जनता को जानकारी प्रदान करनी चाहिए और उनके लिए जनता का समर्थन प्राप्त करना चाहिए। लोक-प्रतिवेदन (Public reporting) के साधनों का भी समुचित विकास किया जाना चाहिए। ऐसे नियमकालीन, प्रगति विवरण (Periodic progress reports) प्रकाशित किये जाने चाहियें जिनमें कि इन अभिकरणों की सफलताओं एवं प्राप्ति का सक्षिप्त वर्णन हो। ये विवरण आकर्षक होने चाहियें जिनमें कि लोग उन्हें पढ़ें। लोक-सम्बन्धों की स्थापना के ये माध्यम इतने पूर्ण होने चाहिए जिससे कि इनके द्वारा लोक सम्पर्क के सभी उद्देश्य पूरे हो जाए। लोक सम्बन्धों की स्थापना करने वाले अधिकारी अपने कार्य के विशेषज्ञ होने चाहिये।

## भारत में लोक सम्पर्क के यन्त्र (Public Relations Machinery in India)

भारत में प्रचार का कार्य भारत सरकार के एक कार्यपालिका विभाग, अर्थात् सूचना तथा प्रसारण मन्त्रालय (Ministry of Information and Broadcasting) को सौंपा गया है। इस मन्त्रालय के कार्य निम्नलिखित हैं —

- (१) सरकारी प्रचार, जिसमें कि प्रकाशन व विज्ञापन सम्मिलित हैं,
  - (२) प्रसारण (Broadcasting),
  - (३) प्रदर्शनी के लिये फिल्मों की स्वीकृति प्रदान करना,
  - (४) समाचार चल-चित्रों (News reels) तथा वास्तविक जीवन के चल-चित्रों (Documentary films) का उत्पादन तथा वितरण,
  - (५) समाचार-पत्रों का पंजीकरण (Registration) तथा परिगणन,
- यह मन्त्रालय निम्नलिखित कार्यालयों के द्वारा अपने प्रचार के कार्यों को सम्पन्न करता है —

- (१) महानिर्देशक आकाशवाणी, नई दिल्ली का कार्यालय (Directorate General, All India Radio, New Delhi),
- (२) प्रेस सूचना ब्यूरो (Press Information Bureau),
- (३) विज्ञापन तथा द्राष्टिक प्रचार का निर्देशालय (Directorate of Advertising and Visual Publicity),
- (४) प्रकाशन सम्भाग (Publications Division),
- (५) फिल्म सम्भाग, बम्बई,
- (६) फिल्मों के गुण-दोष विवेचकों का केन्द्रीय मण्डल (Central Board of film Censors),

(७) अनुसंधान तथा अभ्युद्देश सम्भाग (Research and Reference Division),

(८) भारतीय समाचार-पत्रों के रजिस्ट्रार (Registrar of Newspapers for India),

(९) पंचवर्षीय योजना प्रचार कार्यालय ।

अब हम इन कार्यालयों के कार्यों की क्रमशः विवेचना करते हैं —

(१) अखिल भारतीय आकाशवाणी— वर्तमान युग में आकाशवाणी प्रचार का सबसे अधिक महत्वपूर्ण साधन है । अ० भा० आकाशवाणी ग्रामीण जनता, स्कूल के बच्चों, औद्योगिक श्रमिकों तथा सशस्त्र सेनाओं के लिए विशेष कार्यक्रमों की व्यवस्था करती है । इन कार्यक्रमों के द्वारा सरकार की योजनाओं के सम्बन्ध में जनता को काफी जानकारी प्रदान की जाती है ।

(२) प्रेस सूचना ब्यूरो— इसका मुख्य कार्य है, सरकारी क्रियाओं एवं नीतियों के बारे में प्रेस के द्वारा जनता को सूचनाएँ प्रदान करना और उन क्रियाओं एवं नीतियों के सम्बन्ध में प्रेस के द्वारा ही प्रतिष्ठित होने वाले जनमत की मुख्य प्रवृत्तियों से सरकार को परिचित रखना । यह पहले ही कहा जा चुका है कि लोक-सम्पर्क एक 'द्विमार्गीय यातायात' (Two way traffic) है । इसके द्वारा, एक ओर तो, सरकार को जनता की भावनाओं (Feelings) का ज्ञान होना चाहिए और दूसरी ओर जनता को सरकार की समस्याओं के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त होनी चाहिए । प्रेस सूचना ब्यूरो जनता को सरकार के सम्बन्ध में जानकारी प्रदान करता है और सरकार को जनता के बारे में ।

(३) विज्ञापन तथा द्राष्टिक प्रचार का निर्देशालय— इसके कार्यों में, इशत-हारी विज्ञापन देना, वर्गीकृत विज्ञापन देना, तथा विज्ञापकों (Posters), बड़े-बड़े इशतहारों, पुस्तिकाओं आदि का निर्माण तथा वितरण करना सम्मिलित है ।

(४) प्रकाशन सभाग— यह सभाग लोकप्रिय पुस्तिकाओं, पुस्तकों पत्रिकाओं व एल्बमों आदि के निर्माण, वितरण तथा विक्रय के लिए उत्तरदायी होता है, जिन के द्वारा कि सरकार की क्रियाओं, देश के दर्शनीय स्थानों, तथा विभिन्न विकास कार्यक्रमों की प्रगति के बारे में जनता को जानकारी प्रदान की जाती है ।

(५) फिल्म सभाग, बम्बई— भारतीय जनता में प्रचार करने का एक महत्वपूर्ण साधन सिनेमा में दिखाई जाने वाली फिल्में हैं । जनता के लिए उनका भारी शैक्षणिक महत्व है । इनके द्वारा देश तथा विदेश में घटित होने वाली घटनाओं से लोगों को परिचित रखा जाता है । चल-चित्रों अथवा फिल्मों के द्वारा ही सरकारी प्रचार भी किया जाता है । यह सभाग छोटे-छोटे वास्तविक जीवन के चल-चित्रों, व्यंग चल-चित्रों, अनुदेशात्मक चल-चित्रों तथा समाचार चल-चित्रों का निर्माण करता है ।

(६) फिल्मो के गुणदोष विवेचको का केन्द्रीय मण्डल— यह फिल्मो की जाच करता है और जनता मे प्रदर्शन के लिए उनको प्रमाणित करता है ।

(७) अनुसंधान तथा अभ्युद्देश सभाग— इसके मुख्य कार्य ये हैं (क) प्रचार के विषयो के सम्बन्ध मे मूलभूत अनुसंधान कार्य करना, (ख) प्रचलित तथा अन्य विषयो पर आधारभूत टीकाओ तथा मार्ग-दर्शन की व्यवस्था करना, (ग) महत्वपूर्ण विषयो पर ज्ञान का सग्रह करना, और (घ) प्रचार करने वाली विभिन्न इकाइयो के प्रयोग के लिए प्रचार सामग्री तैयार करना ।

(८) भारतीय समाचार-पत्रो के रजिस्ट्रार का कार्यालय— यह कार्यालय भारत मे समाचार-पत्रो के प्रकाशन, मूल्य तथा स्वामित्व आदि के बारे मे आँकडे रखता है ।

(९) पंचवर्षीय योजना प्रचार— जनता के सहयोग के बिना कोई भी योजना सफल नहीं हो सकती । योजनाओ के प्रचार का कार्य सूचना तथा प्रसारण मन्त्रालय के उत्तरदायित्व पर प्रचार के सभी साधनो के माध्यम से किया जाता है ।

## निष्कर्ष

### (Conclusion) •

लोक सम्पर्क का जनता पर क्या प्रभाव पडता है ? यह प्रभाव अच्छा पडता है या बुरा ? Rex Harlow के मतानुसार, इस प्रश्न का उत्तर इस बात पर निर्भर करता है कि लोक सम्पर्क व्यवसाय के नीतिशास्त्र का किस सीमा तक पालन किया जाता है कोई भी सस्था अपनी वास्तविक प्रकृति (Nature) को छिपा नहीं सकती और जब लोक-सम्पर्क के कार्यक्रमो द्वारा छिपाने का उक्त कार्य सम्पन्न किया जाता है तो प्रबन्ध-व्यवस्था पर उनका उलटा ही असर पडता है । सगठन का हित इसी मे है कि "लोक-सम्पर्क की क्रियायें ईमानदारी से पूर्ण, सत्य, स्पष्ट, अधिकृत तथा उत्तरदायी होनी चाहिए , वे उचित तथा वास्तविक होनी चाहिए , और उनका संचालन लोक-हित की दृष्टि से ही किया जाना चाहिए ।"<sup>1</sup>

इस प्रकार, लोकसम्पर्क के द्वारा प्रोपैगण्डा नहीं किया जाना चाहिए । इसके द्वारा तो केवल प्रचार का कार्य ही किया जाना चाहिए । प्रशासन की सफलताओ को शासनारूढ विशिष्टदल (Party) की सफलताओ के रूप मे नहीं प्रस्तुत किया जाना चाहिए । Wright तथा Christian ने 'प्रबन्ध मे लोक सम्पर्क' (Public Relations in Management) नामक अपनी पुस्तक मे नीतिशास्त्र (Ethics) की इस प्रस्तावित संहिता (Code) का समर्थन किया परन्तु यह निष्कर्ष निकाला कि जब तक कि लोक सम्पर्क को एक व्यवसाय (Profession) के रूप मे पूर्ण मान्यता नहीं प्रदान की जाती, तब तक इस सम्बन्ध मे दृढ व स्थायी नियमो की घोषणा का प्रयत्न करना अबुद्धिमत्तापूर्ण है । अन्त मे यह कहा जा सकता है कि लोक सम्पर्क का उपयोग प्रोपैगण्डे के लिए नहीं, बल्कि शिक्षा एव जानकारी के लिए किया जाना चाहिए । इसके द्वारा जन-सहयोग तथा जनता की उत्तरदायित्वता प्राप्त करने का

1. Rex Harlow, *Public Relations in War and Peace*, New York, 1942, p 73

प्रयत्न करना चाहिए। इसके द्वारा प्रशासन तथा इसकी नीतियों के बारे में जनता की गलतफहमियों को दूर करने का प्रयत्न करना चाहिए। लोकतन्त्रीय देश में, लोक-सम्पर्क का कार्य, एक ऐसे अधिक विकसित लोकतन्त्र के लिए पथ प्रशस्त करना है जिसमें कि जनमत को अच्छी प्रकार से परिचित रखा जाता है।

अनेक वर्ष पूर्व सिविल सेवा असेम्बली ने अपनी लोक-सम्पर्क समिति की एक महत्वपूर्ण रिपोर्ट प्रकाशित की, जिसमें कि जनता के दृष्टिकोण से विषय का विवेचन किया गया था। हम उसको यहाँ प्रस्तुत कर रहे हैं —

## सरकारी लोक सम्पर्क में सामान्य विचारणीय बातें (General Considerations in Government Public Relations)

### मूलभूत मान्यताएं (Basic Assumptions)

जनता के केवल एक वर्ग से लोक सम्पर्क स्थापित करना उचित नहीं है, बल्कि यह तो व्यापक हितों का प्रतिनिधित्व करने वाले तथा अनेक मार्गों प्रस्तुत करने वाले जनता के अनेक व विविध वर्गों से स्थापित किया जाना चाहिए।

जनता के अनेक वर्गों के कारण, लोक सम्पर्क के कार्यक्रम को अनेक तत्वों में विभाजित कर लेना चाहिए। इसके लिए कोई एक विवरण अथवा क्रिया पर्याप्त नहीं हो सकती, बल्कि इनके लिये तो एक ऐसी व्यापक पद्धति अपनाई जानी चाहिए जिसमें जनता का प्रत्येक वर्ग आ जाये।

यह कार्यक्रम अभिकरण के अभिलेखों (Records) से प्रभावित होने वाली जानकारी के प्रस्तुतीकरण पर आधारित होना चाहिये।

चूँकि जनता के सामने काफी प्रतियोगिता विद्यमान रहती है, अतः सरकारी अभिकरण को सूचनाओं के प्रस्तुतीकरण के ऐसे तरीकों का प्रयोग करना चाहिए जोकि कम से कम उतने ही प्रभावशाली हो जितने कि उनके प्रतिद्वन्द्वियों के हो।

लोक-सम्पर्क के कार्यक्रम का सम्बन्ध केवल न्यूनाधिक रूप में औपचारिक किस्म के प्रचार-मात्र से ही नहीं है बल्कि सरकारी अधिकारी-वर्ग तथा जनता के व्यक्तियों के बीच प्रत्येक प्रकार के वैयक्तिक सम्बन्धों से भी है। आश्चर्य तो यह है कि लोक सम्पर्क के इस पहलू पर कम ही ध्यान दिया गया है।

लोक सम्पर्क में न केवल अभिकरण (Agency) से जनता की ओर की सूचना तथा सद्भावना का प्रवाह ही सम्मिलित है, अपितु इनका जनता से अभिकरण की ओर की प्रवाह भी सम्मिलित है। मार्ग दोनों दिशा को (Two ways-street) होना चाहिए।

## बाधाएँ (Obstacles)

आधुनिक सरकार की जटिलता । सामान्य जनता का सामान्यतः उदासीन रूप ।

लोक सम्बन्धों के मामलों में अनेक सरकारी अधिकारियों द्वारा अपने उत्तरदायित्वों के महत्त्व को मान्यता देने का अभाव ।

प्रयोग की जाने वाली रीतियों की प्रभावपूर्णता को मापने के व्यक्तिनिरपेक्ष (Objective) तरीकों का अभाव ।

लोक सम्पर्क की क्रियाओं के लिए सीमित धन की उपलब्धता तथा व्यावसायिक एवं तकनीकी सहायताओं की आवश्यकता ।

निष्पक्षता बरतने में कठिनाई ।

जनता को यह समझाने में कठिनाई, कि लोक सम्पर्क के ये प्रयत्न अनिवार्यतः प्रोपैगण्डा-मात्र ही नहीं हैं । फिर एक विश्वास यह किया जाता है कि अधिकांश सरकारी सूचनाएँ केवल प्रचार-मात्र ही होती हैं ।

— — —

## परिशिष्ट १

प्रशासनिक 'क्रियाप्रणाली' पर प्रधान मन्त्री द्वारा १० अगस्त, १९६१ को ससद के सम्मुख प्रस्तुत किया गया वक्तव्य ।

(१) प्रशासन में सुधार के लिए निरन्तर विचार होता रहता है । हाल ही में वर्तमान स्थिति पर पुनर्विचार किया गया था, विशेष कर तृतीय योजना के निर्धारण को दृष्टिगत रख कर ।

योजना का समयानुसार तथा प्रभावशाली क्रियान्वन आज की प्रशासनिक गतिविधियों का केन्द्र बिन्दु है ।

सरकारी प्रशासनिक यन्त्र पर पुनर्विचार करते समय द्वितीय योजना काल में अनुभव की गई कठिनाइयों तथा तृतीय योजना की आवश्यकताओं का ध्यान रखा गया है ।

(२) प्रशासनिक सुधार के लिए आवश्यक कदमों पर निर्णय लेते समय निम्नलिखित मुख्य उद्देश्यों को दृष्टिगत रखा गया है

(1) व्यक्तियों और संगठनों का मूल्यांकन केवल परिणामों (Results) के आधार पर होना चाहिए । इस उद्देश्य से उन्हें उनके कार्यों, दायित्वों, साधनों, उपक्रमों के समय क्रम, तथा उनकी आधारभूत मान्यताओं से स्पष्ट रूप से परिचित करा देना चाहिए । प्रत्येक कार्य में समुचित चुनौती तथा प्रोत्साहन की व्यवस्था की जानी चाहिए और व्यक्तियों तथा संगठनों को अपेक्षित परिणामों को प्राप्त करने के लिए आवश्यक जिम्मेदारी, विश्वास तथा शक्तियाँ दी जानी चाहिए ।

(11) वित्तीय नियन्त्रण की वर्तमान व्यवस्था का पुनर्गठन किया जाना चाहिए । वित्तीय प्रस्तावों में निहित प्रत्येक मद का निरीक्षण केवल महत्वपूर्ण मामलों तक ही सीमित होना चाहिए । उदारता के साथ वित्तीय जिम्मेदारी प्रशासनिक विभागों तथा विभागों द्वारा क्रियान्वन अधिकारियों को प्रदान की जानी चाहिए । वित्त मन्त्रालय को उन पर नियन्त्रण बजट-पूर्व जाच (Pre-budget scrutiny) तथा समुचित प्रतिवेदन व्यवस्था (Reporting system), आवश्यक क्षेत्रों में कार्य-अध्ययन तथा अकस्मात् निरीक्षणों के जरिए रखना चाहिए ।

(111) विभागाध्यक्षों तथा नीतियों व कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने वाले कार्यपालिका अधिकारियों की जिम्मेदारी काफी बढ़ाई जायेगी । यह अधिक शक्तियाँ प्रदान करके तथा इस बात की आवश्यकता पर बल देकर किया जायेगा कि भ्रष्टाचार तथा लोक सम्पर्क की समस्याओं का पहले से अधिक नियोजित आधार पर सामना किया जाये । व्यक्तिगत शिकायतों की सुनवाई की वर्तमान व्यवस्था के अनतिरिक्त

प्रति वर्ष प्रत्येक विभागाध्यक्ष एक कार्यक्रम निर्धारित करेगा। इन कार्यक्रमों की जाच-परख मन्त्रालयों के सचिव करेंगे तथा वे ही इनकी क्रियान्वन-प्रगति की देख रेख करेंगे।

(iv) प्रशिक्षण तथा परामर्श का प्रयोग करके कार्यपालिका विकास के एक सतत् कार्यक्रम के जरिए लोक सेवाअधिकारियों की प्रवन्ध योग्यता में वृद्धि की जायेगी। सरकार उन अधिकारियों को निकाल बाहर करने के लिए भी शक्तियाँ प्राप्त करेगी जिनके विरुद्ध अनैतिक आचरण का सन्देह हो तथा जो अपने कार्य में प्रभावहीन हों।

(v) कार्य तथा क्रियाप्रणालियों के सरलीकरण का काम तीव्रता से जारी रखा जायेगा। ऐसा कार्य-अध्ययनों (Work studies) तथा प्रशासन के सब क्षेत्रों में समुचित रूप से प्रशिक्षित अधिकारीगण नियुक्त करके किया जायेगा।

(vi) जनसम्पर्क के प्रश्न पर विशेष ध्यान दिया जायेगा (नम्रता, सहानुभूति इत्यादि गुणों को जागृत करने तथा विभिन्न कार्यों के लिए लोक-कार्यालयों में आने वाले व्यक्तियों के प्रति अधिकारियों की उच्चतापूर्ण मनोवृत्ति बदलने के लिए कार्य-क्रमों की एक शृंखला प्रारम्भ की जायेगी। जनता में सरकारी सूचनाएँ प्रसारित करने के लिए उत्तमतर प्रवन्ध किया जायेगा। जनता द्वारा सरकार को दिये गये प्रार्थना-पत्रों इत्यादि पर निर्णय लेने के लिए समय-सीमाएँ निर्धारित करने तथा जनता को उनसे अवगत कराने के विषय में भी निश्चय किया गया है।

(३) उपरोक्त व्यापक उद्देश्यों को मूर्त रूप देने के लिए कुछ ठोस प्रस्तावों की रचना की गई है। उनमें से कुछ मुख्य प्रस्ताव निम्नलिखित हैं —

(1) मन्त्रालयों को सगठन की किसी कठोर प्रणाली के अनुसार अपना सगठन करने की आवश्यकता नहीं। उन्हें सगठन की प्रणाली को कुछ व्यापक सीमाओं की परिधि में परिवर्तित करने की स्वतन्त्रता होगी जिससे वे अपनी निजी परिस्थितियों के अनुकूल कार्य की गति तथा स्वरूप को ढाल सकें।

(ii) मन्त्रालयों को नीति, सामान्य देख-रेख तथा स्तरों (Standards) को लागू करने के कार्यों से ही सम्बन्ध रखना चाहिए। परिणाम स्वरूप क्रियान्वन से सम्बन्ध रखने वाले अभिकरणों को अधिक मजबूत बनाना चाहिए तथा उन्हें अधिक दायित्व सौंपे जाने चाहिए।

(iii) वित्तीय प्रवन्ध की जिम्मेदारी पहले से अधिक मात्रा में मन्त्रालयों तथा क्रियान्वन करने वाले अभिकरणों को प्रदान करनी चाहिए। अब एक स्वीकृत कार्यक्रम जो वाणिज्य तथा उद्योग, सूचना व प्रसार, सामुदायिक विकास व सहकारिता मन्त्रालयों एवं खाद्य विभाग में शुरू किया जायेगा, में निम्न विशेषताएँ सम्मिलित हैं (अ) वित्त मन्त्रालय तथा प्रशासनिक मन्त्रालयों के मध्य वजट-पूर्व जाँच-परख (Pre-budget scrutiny) के एक तीव्र कार्यक्रम का निर्धारण जिससे उन विषयों, जिनमें

पिछले वर्ष की वास्तविक आय-व्यय की मर्दे महत्वपूर्ण नही समझी जाती, मे वजट-अनुमान पहले की अपेक्षा शीघ्र बन सके, (व) मन्त्रालयो को वित्तीय शक्तियाँ प्रदान करने मे और अधिक उदारता का प्रयोग करना जिससे कुछ अत्यधिक महत्वपूर्ण विषयो को छोडकर प्रशासनिक मन्त्रालय बजटोत्तर काल मे वित्त मन्त्रालय से बार-बार पूछ-ताछ न करे, तथा (स) वित्त-मन्त्रालय द्वारा एक समुचित प्रतिवेदन व्यवस्था (Reporting system) तथा परीक्षण जाँचो (Test checks) द्वारा प्रमुख वित्तीय पहलुओ पर नियन्त्रण । वित्त-मन्त्रालय भी साथ-साथ प्रमुख उपक्रमो के अनुमानो की जाँच-परख तथा उन पर वित्तीय पुनर्विचार की अपनी व्यवस्था को मजबूत बनाने के लिए कदम उठा रहा है । इस कार्यक्रम की विशेषताओ पर विस्तार से विचार हो रहा है । यदि यह उपरोक्त चार मन्त्रालयो मे सफल हुआ तो इसे वित्तीय प्रबन्ध की एक सामान्य व्यवस्था के रूप मे सब मन्त्रालयो मे लागू किया जायेगा ।

(iv) सेक्शन आफिसर तक के पदो तक के कर्मचारियो पर गृह मन्त्रालय का नियन्त्रण सम्बन्धित विभागो को हस्तातरित कर दिया जाना चाहिए । इसके परिणाम स्वरूप ये कर्मचारीगण अपने-अपने विभाग की आवश्यकताओ के अनुकूल प्रशिक्षण प्राप्त कर सकेंगे और कर्मचारीगण का प्रबन्ध भी उत्तमतर होगा ।

(v) महत्वपूर्ण पदाधिकारी कम से कम पाँच वर्ष तक एक पद पर रहेगे । जिससे वे (उनसे) अपेक्षित (Expected) परिणाम दिखा सकें । यदि उनके एक ही पद पर जनहित के उद्देश्य से रखे जाने के कारण उनकी प्रगति का मार्ग अवरुद्ध हो तो इस हानि से उनकी समुचित सुरक्षा की जाये ।

(vi) समिति, समूह तथा सम्मेलन इत्यादि का प्रयोग काफी कम किया जाना चाहिए । व्यक्तियो तथा अभिकरणो को पूर्ण दायित्व सौंपा जाये तथा इसके साथ ही आवश्यक समर्थन एव विश्वास भी दिया जाए ।

(vii) उपक्रमो की तकनीकी तैयारी तथा उनके क्रियान्वन के समय-क्रम को सुदृढ किया जाना चाहिए । विशेषकर इसलिए कि तृतीय योजना मे शामिल किए गये बहुत से उपक्रमो के विषय मे अभी तक प्राप्त जानकारी असन्तोषजनक है । ठोस सुभाव यह है कि चतुर्थ योजना के लिए तैयारी तुरन्त की जानी चाहिए तथा अगले तीन वर्षो मे चतुर्थ योजना के उपक्रमो का अध्ययन पूर्ण करने के लिए एक व्यापक समय-तालिका बना लेनी चाहिए ।

(viii) गृह मन्त्रालय वैज्ञानिक तथा तकनीकी पदो के लिए चुनाव की प्रक्रिया का अध्ययन करेगा । जिससे इस प्रकार के पदो पर नियुक्तियाँ पहले से अधिक गति के साथ की जा सके ।

(ix) सगठन तथा विधि सम्भाग (O and M Division) तथा मन्त्रालयो के कार्य अध्ययन कोषक (Work study Cells) मन्त्रालयो के सचिवो द्वारा इगित उन क्रिया प्रणालियो का सरलीकरण एव मुधार करने के लिए निरन्तर अध्ययन करेंगे जिनके कारण निर्णय लेने तथा क्रियान्वन मे विलम्ब होता है ।

(x) प्रगति की जिम्मेदारी देख-रेख करने वाली सामान्य श्रृंखला पर होगी किन्तु 'योजना उपक्रमों की समिति' (Committee on Plan Projects) तथा 'कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन' (Programme Evaluation Organization) जैसे अभिकरण प्रशासनिक अनुमोदन एवं मूल्यांकन का कार्य जारी रखेंगे।

(xi) प्रत्येक मन्त्रालय में एक छोटी समिति नियुक्त की जायेगी जिसका कार्य अकार्यकुशल तथा उन व्यक्तियों का पता लगाना होगा। जिनकी निष्ठा तथा ईमानदारी पर सन्देह हो और जिनपर नैतिक आधार पर अभियोग लगाया जा सकता हो। प्रभावहीन व्यक्तियों का सुधार तथा विकास करने के लिए प्रशिक्षण तथा परामर्श द्वारा प्रयास किया जायेगा।

जो व्यक्ति सुधार नहीं सकते तथा जिनकी आयु ४५ से ५० वर्ष के बीच है उन्हें या तो ५० वर्ष की आयु पर या २५ वर्ष की सेवा पूर्ण कर लेने पर, जो भी पहले हो, सेवा निवृत्त कर दिया जाएगा। सेवा निवृत्ति के नियमों में आवश्यक सशोधन न किये जायेंगे। निष्ठा-हीन व्यक्तियों की समस्या का निराकरण पृथक् रूप से किया जायेगा।

(xii) सभी सस्थापित सेवाओं के प्रारम्भिक प्रशिक्षण के पाठ्यक्रम में कार्य-अध्ययन (Work study) को एक अनिवार्य विषय के रूप में शामिल किया जायेगा। सेवारत कर्मचारियों (In-service personnel) के लिए कार्य-अध्ययन के कोर्स विस्तृत किए जायेंगे।

(xiii) सेवा के हर प्रकार के सदस्यों के लिए (Supervision) की विधियों सम्बन्धी प्रशिक्षण में वृद्धि की जायेगी।

(xiv) सुव्यवस्थित रूप से बनाये गये स्तरों (standards) पर आधारित प्रोत्साहन की एक योजना का प्रयोग किया जायेगा। समुचित पारितोषिक देकर कुछ निश्चित उद्देश्यों जैसे उपक्रमों की लागत में कमी करना उपक्रमों की विदेशी मुद्रा सम्बन्धी आवश्यकताओं में कमी करना उपक्रमों के क्रियान्वन में गतिशीलता लाना, इत्यादि की प्राप्ति के लिए प्रोत्साहन दिया जायेगा।

(xv) उपक्रमों का प्रबन्ध प्रशासनिक व्यवहार का एक नया तथा महत्वपूर्ण अंग है। इसकी विशेषतायें हैं, निश्चित लक्ष्य तथा समयक्रम (Schedules), लागत व्यवस्था, क्रियान्वन में पहल की आवश्यकता तथा तकनीकी कार्यकुशलता एवं नवीनता पर बल। इनके लिए समुचित पूर्व नियोजन तथा सही-सही अनुमानन आवश्यक है। उपक्रमों की तकनीकी तैयारी तथा कार्य का समय-क्रम सुदृढ किया जायेगा। उप-क्रमों पर प्रतिवेदन प्रस्तुत करने की क्रिया को अधिक सरल तथा उपयोगी बनाया जायेगा।

(xvi) व्यक्तिगत तथा सामूहिक उत्तरदायित्व के विकास के लिए प्रशिक्षण का प्रबन्ध किया जायेगा। निम्नलिखित व्यापक शीर्षकों के अन्तर्गत कई प्रकार के कदम उठाये जा रहे हैं

(अ) पहल, कार्यक्रम निर्धारण की योग्यता तथा अधिकारियों के व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का विकास करने के लिए विधियों का निर्माण। (उदाहरणार्थ अधि-

कारियों को अपने कार्य को स्वयं नियोजित करने तथा अपने कार्य का मूल्यांकन करने हेतु मापदण्ड सम्बन्धी सुझाव देने के लिए प्रोत्साहित किया जाएगा) ।

(ब) कार्य में सुधार के लिए योग्यता की वृद्धि की जायेगी । (उदाहरणार्थ केस अध्ययनों एवं निर्णय लेने की प्रक्रियाओं में प्रशिक्षण द्वारा तथा विभिन्न प्रकार के उपक्रमों के लिए समय-वितरण में सुधार हेतु गतिविधियों का चुनाव करके ऐसा किया जायेगा) ।

(xvii) विभागाध्यक्षों को जनता के साथ सम्पर्क बनाये रखने तथा उनमें सुधार करने के लिए जिम्मेदार ठहराया जाएगा । वे कर्मचारियों की कठिनाइयों तथा मामलों की प्रकृति को ध्यान में रखकर पत्रों, प्रार्थनापत्रों तथा पिटीशनों का निपटारा करने के लिए जहाँ तक व्यावहारिक होगा समय-सीमाये लगाएंगे तथा इन समय-सीमाओं को जनता में प्रसारित करेंगे । इस बात का प्रयास किया जायेगा कि इन समय-सीमाओं का पूर्णतया पालन किया जाए, केवल उन मामलों को छोड़कर जिनकी जाच-परख सामान्य परिस्थितियों की अपेक्षा अधिक विस्तार से करनी आवश्यक हो ।

(xviii) प्रत्येक विभागाध्यक्ष आने वाले वर्ष के लिए पहले से ही एक गोपनीय कार्यक्रम बनायेगा जिसमें प्रचलित भ्रष्टाचार के स्वरूप भ्रष्ट कर्मचारी वर्ग के स्वरूप तथा स्थिति के सुधार के लिए उठाये जाने वाले कदमों का संकेत होगा । यह कार्यक्रम सम्बन्धित मन्त्रालय के सचिव के पास भेजा जायेगा । साथ ही विशेष पुलिस प्रतिष्ठान (Special police Establishment) भी प्रत्येक मन्त्रालय सचिव को प्रत्येक विभागाध्यक्ष के कार्यक्षेत्र में प्रचलित भ्रष्टाचार पर अपने विचार भेजेगा । सचिव दोनों प्रपत्रों का अध्ययन करने के पश्चात् अन्तिम कार्यक्रम अनुमोदित करेगा तथा उसे विभागाध्यक्ष के पास भेजेगा । वह कार्यक्रम के क्रियान्वन की प्रगति का भी समय-समय पर ध्यान रखेगा ।

(xix) इसी प्रकार प्रत्येक विभागाध्यक्ष द्वारा प्रति वर्ष एक ऐसा कार्यक्रम निर्धारित किया जायेगा जिसमें जन सम्पर्क सम्बन्धी बड़ी-बड़ी समस्याओं का उल्लेख होगा तथा उनके निराकरण के लिए उठाये जाने वाले कदमों का संकेत दिया जाएगा । सम्बन्धित मन्त्रालय का सचिव इस कार्यक्रम के क्रियान्वन की प्रगति की भी समय-समय पर देखरेख करेगा ।

(xx) जहाँ आवश्यक हो वहाँ सूचना प्रसारण के लिए उत्तरदायी अधिकारियों के आवीन विशेष शाखाएँ होनी चाहिए । इन्हें जनता की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए विशेष प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिए ।

(xxi) शिष्टता की अभिव्यक्ति के लिए राष्ट्रीय तरीके बनाये जाने चाहिएँ तथा प्रमुख राष्ट्रीय समारोहों का लाभ उठाकर लोक प्रशासन के सेवा पक्ष पर बल देना चाहिए ।

(४) लोक उद्यमों का प्रशासन एक पेचीदा विषय है । उनके संचालन के सगठनात्मक तथा प्रवन्धात्मक पहलुओं को प्रभावित करने वाली कृष्णमेनन समिति की रिपोर्ट पर पृथक् रूप से विचार हो रहा है । उनके संचालन के उन विशेष प्रश्नों

पर जो उनके आन्तरिक सगठन तथा सम्बन्धों से सम्बन्धित थे, प्रशासन को सुदृढ करने की सामान्य समस्या के ही एक अंग के रूप में विचार हुआ। उपरोक्त निर्णय उन पर भी लागू किए जाएंगे, प्रत्येक सगठन की निजी परिस्थितियों के अनुकूल उन निर्णयों का विस्तृत क्रियान्वन किया जाएगा। सरकारी उद्यमों के प्रशासनिक संचालनों को सुधारने के लिए निम्न अतिरिक्त निर्णय भी लिए गए हैं —

(अ) सम्बन्धित मन्त्रालयों में सुदृढ तकनीकी नियोजन के लिए पृथक् कोषक (Cells) होने चाहिए जिनका कार्य उपक्रमों के व्यापक तकनीकी तथा आर्थिक पहलुओं एवं क्रियान्वन के निश्चित चरणों का अध्ययन करना हो तथा सब सम्बद्ध कदमों में समायोजन स्थापित करना हो।

(ब) बड़े-बड़े राजकीय उद्यमों में डिजाइन तथा शोध (Research) सम्बन्धी इकाइयाँ भी होनी चाहिए। नये उपक्रमों की तैयारी की जिम्मेदारी उन पर होनी चाहिए।

(स) सब बड़े उपक्रमों में मूल्यांकन, प्रगति पर पुनर्विचार लागतो में कमी, उत्पादन में वृद्धि तथा कार्य-स्तर की जाच करने के लिए इकाइयाँ होनी चाहिए। इन इकाइयों को प्रबन्ध के उच्चाधिकारियों के आधीन काम करना चाहिए किन्तु इन्हें देख-रेख की प्रत्यक्ष शृंखला में हस्तक्षेप न करके स्वतन्त्र रूप से कार्य करना चाहिए।

(द) वित्त-मन्त्रालय को अपना 'उपक्रम समायोजन कोषक' (Project coordination cell) सुदृढ करना चाहिए जिससे वह (१) लागत के अनुमानों तथा उपक्रमों के व्यापक आर्थिक पहलुओं की गहराई से जाच कर सके, तथा (२) केन्द्रीय सरकार की औद्योगिक गतिविधि के वित्तीय तथा आर्थिक पहलुओं पर एक वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करने की जिम्मेदारी सम्पन्न कर सके।

(ड) योजनाओं, विशेषकर औद्योगिक उपक्रमों सम्बन्धी योजनाओं के निर्माण के लिए प्राप्त अल्प समय को दृष्टिगत रखते हुए सम्बन्धित मन्त्रालयों को यह आदेश दिया जा रहा है कि वे चौथी योजना में शामिल किए जाने वाले उपक्रमों का अध्ययन अगले तीन वर्षों में पूरा कर लें।

(५) योजना आयोग ने, केन्द्रीय मन्त्रालयों तथा राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तुत सुझावों के अव्ययन के बाद परामर्श करने की प्रक्रियाओं को सरल करने का निश्चय किया है। लागत के अनुमानों में १०% या एक करोड़ रुपये (जो भी कम हो) तक के परिवर्तनों के लिए अब योजना आयोग की स्वीकृति आवश्यक नहीं होगी। वार्षिक योजनाओं पर वातचीत अधिक महत्वपूर्ण उपक्रमों तथा कार्यक्रमों तक ही सीमित होगी। केन्द्रीय सहायता की प्रक्रियाओं में पहले ही सरलीकरण किया जा चुका है। केन्द्र संचालित कार्यक्रमों की मख्या में भारी कमी कर दी गई है तथा राज्यों की योजनाओं में निहित कार्यक्रमों की उस सूची में भी कमी कर दी गई है जिनके लिए कुछ निर्धारित नियमों के अनुसार सहायता देनी पड़ती है। सहायता के ये नियम भी

सरल किये जा रहे हैं। जहाँ तक राज्यों के कार्यक्रमों तथा उपक्रमों की प्रगति की रिपोर्टों का प्रश्न है यह प्रस्तावित किया गया है कि इन्हें केन्द्रीय सरकार के किसी एक ही अभिकरण को समर्पित किया जाए, अर्थात् सम्बन्धित मन्त्रालय को समर्पित किया जाए, किन्तु रिपोर्टों की रूप-रेखा योजना आयोग से सलाह मशविरा करके बनायी जाए। आवश्यक सशोधनों के साथ ये सिद्धान्त केन्द्रीय मन्त्रालयों द्वारा क्रियान्वित किये जाने वाले कार्यक्रमों पर भी लागू होंगे।

(६) प्रशासनिक सुधार के लिये किये गये निर्णयों को यथासम्भव व्यापक तथा विस्तृत रूप देने का प्रयास करने के बावजूद उपरोक्त वक्तव्य कुछ सामान्य सिद्धान्तों का ही परिचय देता है। उन्हें मूर्त रूप देने के लिये बहुत सा कार्य करना बाकी है। यह एक अविरल कार्य है तथा स्पष्ट है कि एक समय में इस प्रकार के किसी वक्तव्य में उसका विस्तृत उल्लेख करना कठिन है। केन्द्र में कैबिनेट सचिव की अध्यक्षता में प्रशासन पर एक समिति की स्थापना की गई है। इसका विशेष कार्य उपरोक्त निर्णयों के क्रियान्वन की प्रगति की जांच करना तथा मन्त्रि-परिषद् को समय-समय पर इस सम्बन्ध में रिपोर्ट प्रस्तुत करना होगा।

उपरोक्त निर्णयों की सूचना राज्य सरकारों को भी दी जा रही है। उनके क्रियान्वन के विषय में केन्द्रीय सरकार राज्य सरकारों को प्रसन्नता से आवश्यक सहायता देगी।

---

## परिशिष्ट २

वे विषय जिनके लिये वित्त मन्त्रालय उत्तरदायी है—

### अ-आर्थिक मामलो का विभाग (Department of Economic Affairs)

#### (१) विनिमय नियन्त्रण

(Exchange Control)

- (१) विदेशी मुद्रा नियन्त्रण कानून का प्रशासन,
- (२) विदेशी मुद्रा सम्बन्धी बजट निर्माण,
- (३) विदेशी मुद्रा के स्रोतों का नियन्त्रण जिसमें विदेशी मुद्रा की दृष्टि से आयात के प्रस्तावों की जांच करना भी सम्मिलित है,
- (४) विदेशी विनियोजन (Investment),
- (५) सोने तथा चादी का आयात-निर्यात ।

#### (२) आर्थिक विकास के लिए विदेशी सहायता

(Foreign Aid for Economic Development)

(६) निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत भारत को प्राप्त होने वाली तकनीकी तथा आर्थिक सहायता —

- (अ) कोलम्बो योजना की तकनीकी सहयोग की स्कीम,
- (ब) अमरीकी चार सूत्री कार्यक्रम (Point Four Programme),
- (स) संयुक्त-राष्ट्र सघीय तकनीकी सहायता प्रशासन (U N Technical Assistance Administration) का कार्यक्रम,
- (द) विभिन्न विदेशी सरकारों द्वारा प्रदान की जाने वाली अस्थायी तकनीकी सहायता ।

(७) भारत द्वारा दी जाने वाली सहायता —

- (अ) कोलम्बो योजना के अन्तर्गत सहयोगिक आर्थिक विकास के लिए नेपाल सरकार को दी जाने वाली आर्थिक तथा तकनीकी सहायता,
- (ब) कोलम्बो योजना के सदस्य राष्ट्रों को इस योजना की तकनीकी सहायता स्कीम के अन्तर्गत दी जाने वाली सहायता,
- (ग) कोलम्बो योजना की परिपद तथा योजना की परामर्शदात्री समिति की बैठकों से सम्बन्धित सब मामले एवं निम्नलिखित विषय—
  - (१) अमरीकी तकनीकी सहायता मिशन,
  - (२) अमरीकी विकास ऋण कोष,

- (३) कोलम्बो योजना,
- (४) नार्वे द्वारा सहायता,
- (५) फोर्ड प्रतिष्ठान तथा रॉकफेलर प्रतिष्ठान,
- (६) विदेशों से प्राप्त होने वाले ऋण तथा अनुदान,
- (७) अन्तर्राष्ट्रीय बैंक, अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष, आयात-निर्यात बैंक इत्यादि से प्राप्त होने वाले ऋण तथा अनुदान ।

### (३) आन्तरिक वित्त

(Internal Finance)

- (६) मुद्रा तथा बैंकिंग, अर्थात् निम्न विषयों से सम्बद्ध प्रश्न—
- (अ) ऐस्से (Assay) डिपार्टमेण्ट, सिलवर रिफाइनरी प्रोजेक्टों सहित सिक्युरिटी प्रेस तथा टकसालें,
- (ब) सिक्के,
- (स) नोट जारी करना,
- (द) रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया, स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया तथा दूसरे बैंक,
- (ड) स्वदेशी बैंकिंग,
- (ढ) पूंजी ऋण पर देना तथा पूंजी देने वाले व्यक्ति,
- (क) निगोशिएबिल इन्स्ट्रुमेण्ट्स ऐक्ट, १८८१ के अन्तर्गत छुट्टियाँ.
- (ख) भारत-पाक बैंकिंग समझौते का प्रशासन,
- (ग) भारत के चैरिटेबिल एन्डोमेण्ट्स के कोषाध्यक्ष के कार्य ।

### (४) आर्थिक परामर्श

(Economic Advice)

(१०) संयुक्त राष्ट्र सभ तथा इससे सम्बद्ध सगठनों (जैसे आर्थिक तथा सामाजिक परिषद् एशिया तथा सुदूरपूर्व के लिए आर्थिक आयोग इत्यादि) में भारत के भाग लेने से सम्बन्धित आर्थिक तथा वित्तीय प्रश्नों पर आवश्यक सामग्री प्रस्तुत करना तथा संक्षिप्त निर्देश तैयार करना ।

### (५) बजट (Budget) :

- (११) साधन तथा स्रोत (Ways and means) ।
- (१२) रेलवे बजट को छोड़कर अनुपूरक तथा अधिक अनुदानों सहित केन्द्रीय बजट का निर्माण करना ।
- (१३) केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों द्वारा ऋण लिए जाने तथा बाजारी ऋणों की व्यवस्था करना ।
- (१४) लोक ऋण अधिनियम का प्रशासन ।
- (१५) केन्द्रीय ट्रेजरी नियमों का प्रशासन ।

(१६) व्याज की दरों, ऋण की दरों, प्रोडक्टिविटी टेस्ट रेट्स इत्यादि को निर्धारित करना ।

(१७) लेखाकन तथा लेखा-परीक्षण की प्रक्रियाओं का निर्धारण एवं वर्गीकरण ।

(१८) राज्यों के पुनर्गठन, देश-विभाजन तथा सघीय वित्तीय एकीकरण से सम्बद्ध वित्तीय मामले ।

(१९) भारत की आकस्मिकता निधि सम्बन्धी नियमों का प्रशासन ।

(२०) केन्द्रीय वित्त स्थिति को सुदृढ़ करने के लिए ट्रेजरी बिल्स इत्यादि ।

(२१) मर्टिलिंग पेन्शन— इंग्लैंड सरकार को उत्तरदायित्व का हस्तांतरण तथा वास्तविक दायित्व का निश्चित अनुमान ।

(२२) केन्द्रीय तथा राज्यों के बजटों की सामान्य रूप रेखा ।

(२३) वित्त आयोग ।

(२४) छोटी वचतें जिसमें राष्ट्रीय वचत मगठन का प्रशासन भी सम्मिलित है ।

### (६) नियोजन (Planning) :

(२५) राज्यों को सविधान में निहित कानूनी अनुदान तथा उनके विकास, कार्यक्रमों और अन्य स्वीकृत उद्देश्यों के लिए अस्थायी वित्तीय अनुदान एवं ऋण ।

(२६) स्थानीय करारोपण ।

(२७) राज्यों का वित्त ।

(२८) मार्बजनिक सस्थाओं जैसे निगमों, नगरपालिकाओं इत्यादि द्वारा ऋण लेना ।

(२९) केपिटल बजट ।

(३०) महत्वपूर्ण आर्थिक प्रश्नों से सम्बद्ध सहकारिता ।

(३१) नियोजन तथा विकास ।

(३२) करारोपण जाँच आयोग ।

(३३) भारतीय लोक प्रशासन मस्थान को अनुदान ।

(३४) सामान्य तथा राज्यों के व्यवस्थापन (Legislation) के आर्थिक एवं वित्तीय पहलुओं की जाँच ।

### (७) विक्री कर (Sales Tax)

(३५) १९५६ के भारतीय विक्री कर अधिनियम का प्रशासन ।

(३६) १९५६ के विक्री-कर कानून विषयक वैलीडेशन ऐक्ट का प्रशासन ।

(३७) विक्री-कर के स्थान पर अतिरिक्त आवश्यक कर का रोपण ।

(३८) राज्यों के विक्री-कर से सम्बन्धित वे मामले जो राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए आये ।

## (८) बीमा (Insurance)

(३९) सामान्य बीमा से सम्बन्धित नीति , १९३८ के बीमा अधिनियम का प्रशासन , बीमा कम्पनियों के सघ का सग्रह (Pool) , जीवन बीमा निगम की अधीनस्थ कम्पनियाँ ।

(४०) जीवन बीमा से सम्बन्धित नीति , जीवन बीमा व्यवसाय का राष्ट्रीयकरण , १९५६ के जीवन बीमा अधिनियम का प्रशासन , जीवन बीमा न्यायाधिकरण ।

## (९) निगम (Corporations)

(४१) औद्योगिक वित्त निगम (I F C) अधिनियम, १९४८ तथा पुनर्वास वित्त प्रशासन (R F A) अधिनियम, १९४८ का प्रशासन ।

(४२) राज्य वित्तीय निगम अधिनियम, १९५१ के अन्तर्गत राज्यों के वित्तीय निगम ।

(४३) भारत औद्योगिक ऋण तथा विनियोजन निगम लिमिटेड (I C I C I Ltd) ।

(४४) रिफाइनन्स कारपोरेशन फॉर इन्डस्ट्री ।

## (१०) स्टॉक एक्सचेंज

(Stock Exchanges)

(४५) सिक्युरिटीज कान्ट्रोल (रेगुलेशन) ऐक्ट, १९५६ का प्रशासन ।

(४६) स्टॉक एक्सचेंजों का नियन्त्रण ।

## (११) कैपिटल ईशूज

(Capital Issues)

(४७) ज्वाइन्ट स्टॉक कम्पनियों द्वारा जारी किये जाने वाली पूंजी पर नियन्त्रण ।

## (१२) विभिन्न

(Miscellaneous)

(४८) बीमा विभाग का प्रशासन ।

## ब-व्यय विभाग

### (Department of Expenditure)

(१) वित्तीय नियम तथा प्रतिबन्ध और वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन (Delegation)

(२) भारत सरकार के उन सत्र मन्त्रालयों व कार्यालयों से सम्बन्धित वित्तीय अनुमति जिन्हें किन्हीं नियमों के आधीन वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन नहीं किया गया है या जिन्हें कोई सामान्य अथवा विशेष आदेश नहीं प्राप्त है ।

(३) मितव्ययता लाने के लिए सरकारी मस्थानों की भर्ती पर पुनर्विचार ।

(४) लागत-लेखा (Cost accounts) सम्बन्धी प्रश्नों पर मन्त्रालयों तथा सरकारी उद्यमों को परामर्श देना तथा उनकी ओर से लागत की जाँच का कार्य सम्भालना ।

(५) दिल्ली प्रशासन से सम्बन्धित व्यय के प्रस्ताव ।

(६) भारतीय लेखा परीक्षण विभाग (I A A D )

(७) प्रतिरक्षा लेखा विभाग (D A D )

(८) हीराकुड बांध योजना के मुख्य लेखा-अधिकारी वित्तीय परामर्श दाता के कार्यालय ।

(९) केन्द्रीय वेतन आयोग ।

### स-राजस्व विभाग (Department of Revenue)

(१) केन्द्रीय राजस्व मण्डल (C B R ) से सम्बद्ध सभी मामले ।

(२) एक्सेज विलो, चैको, प्रामिसरी नोटो, लेंडिंग विलो, क्रेडिट-पत्रो, बीमा पालिसियो, शेयरों के हस्तांतरण, डिवेन्चरो, प्रोक्सियो तथा रसीदों पर स्टैम्प ड्यूटी ।

(३) हर तरह के स्टैम्पो की सप्लाई तथा वितरण ।

(४) आयकर (इन्कमटैक्स एपीलेट ट्रिब्यूनल से सम्बन्धित मामलों को छोड़ कर), कारपोरेशन कर, कैपिटल गेन्स कर, एक्सेज प्रोफिट्स कर, विजनेस प्रोफिट्स कर, एस्टेट ड्यूटी, सम्पत्ति कर, व्यय कर, उपहार कर, तथा रेलवे यात्री भाड़ा अधिनियम से सम्बन्धित सभी मामले ।

(५) केन्द्र-शासित प्रदेशों में आवकारी का प्रशासन जैसे निम्नलिखित विषयों से सम्बन्धित प्रश्न —

(अ) मानव उपभोग के लिए मादक पेय पदार्थ,

(ब) अफीम, भारतीय गाँजा तथा अन्य मादक वस्तुएँ ।

(६) वे औषधियाँ या सौन्दर्य प्रसाधन जिनमें ५ (व) में उल्लिखित वस्तुओं का प्रयोग किया गया हो ।

(७) अफीम की कृषि, निर्माण तथा विक्री ।

(८) खतरनाक मादक वस्तुओं से सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रीय समझौते तथा उनका क्रियान्वन ।

(९) सीमाकर नीति (जैसे भारतीय सीमाकर अधिनियम, सीमाकर बोर्ड, सीमाकर मूल्यांकन, उद्योगों की सीमाकर की दृष्टि से सुरक्षा, भूमि सीमा कर नीति, अन्तर्राष्ट्रीय-मण्डलीय प्राथमिकताओं इत्यादि) को छोड़कर सीमा कर से सम्बन्धित सभी मामले जिनमें, मसुद्र, वायु या स्थल मार्गों द्वारा माल के आयात-निर्यात पर लगे कर, राजस्व के हित में आयात-निर्यात पर लगे प्रतिबन्ध तथा निषेध और सीमा करों की व्याख्या करना भी सम्मिलित है ।

(१०) केन्द्रीय आबकारी से सम्बन्धित सभी मामले ।

(११) नमक पर भारत-विभाजन से पूर्व दी गई ड्यूटी की वापसी के लिए सभी दावे ।

(१२) अधीनस्थ संगठन —

(अ) आयकर विभाग ,

(ब) सीमाकर (Customs) विभाग,

(स) केन्द्रीय आबकारी विभाग, तथा

(द) मादक वस्तुओं का विभाग

(१८ जनवरी १९६१ के भारत के असाधारण गजट में प्रकाशित ।)

---

## परीक्षण ३

केन्द्रीय अनुमान समिति की वित्तीय वर्ष में परिवर्तन पर प्रस्तुत की गई २०वीं रिपोर्ट के कुछ अंश ।

### (अ) वित्तीय वर्ष

(३६) वर्तमान वित्तीय वर्ष १ अप्रैल को प्रारम्भ होता है और ३१ मार्च को समाप्त होता है । १८६६-६७ तक वित्तीय वर्ष १ मई को प्रारम्भ होकर ३० अप्रैल को समाप्त होता था । १८६७ में इसमें ब्रिटिश परम्परा के अनुकूल परिवर्तन कर दिया गया ।

(३७) विभिन्न देशों के विभिन्न वित्तीय वर्ष हैं । ब्रिटेन, न्यूजीलैंड, जर्मनी, ग्रीस तथा जापान में वित्तीय वर्ष १ अप्रैल को शुरू होता है और कनाडा में इसका प्रारम्भ १ जनवरी से होता है । एक बार में इसको बदलकर १ जुलाई कर दिया गया था किन्तु बाद में फिर १ अप्रैल कर दिया गया । फ्रांस, आस्ट्रिया, बेल्जियम, चैकोस्लोवाकिया, तथा पोलैण्ड में यह प्रथम जनवरी को शुरू होता है और आस्ट्रेलिया, हंगरी, इटली, स्वीडेन तथा अमेरिका में इसका प्रारम्भ प्रथम जुलाई को होता है । बर्मा में इसका प्रारम्भ १ अक्टूबर को होता है ।

(३८) भारतीय दशाओं को देखते हुए वित्तीय वर्ष की अनुकूलता पर कई बार विचार हुआ है । इसका निश्चय अवश्य ही प्रशासनिक सुविधा, राजकीय आय के विषय में अधिक अच्छी पूर्व-घोषणा तथा वजट के कुशल क्रियान्वन जैसे तत्वों के आधार पर होगा । इस सम्बन्ध में भारतीय वित्त तथा मुद्रा पर १९१५ में प्रस्तुत की गई चैम्बरलेन कमीशन की रिपोर्ट से उद्धृत करना उपयुक्त होगा —

“भारतीय राजस्व, चाहे वे रेलवेज, सीमा करो या मालगुजारी के अन्तर्गत हो, असाधारण रूप से प्रत्येक वर्ष की कृषि सम्बन्धी गतिविधियों की सफलता असफलता के अनुसार गिरता-बढ़ता रहता है और कृषि सम्बन्धी गतिविधियाँ स्थायी रूप से दक्षिणी-पश्चिमी मानसून पर निर्भर हैं जो जून से अक्टूबर तक भारतीय उप-महाद्वीप तथा बर्मा पर छापी रहती हैं । वर्तमान व्यवस्था के अन्तर्गत भारतीय वजट मार्च के अन्त से पूर्व प्रस्तुत किया जाता है तथा वित्त मंत्री को उस सर्वाधिक महत्वपूर्ण तत्व के अज्ञान में ही अपने अनुमान तैयार करने पड़ते हैं जिस पर पूरे वर्ष के परिणाम निर्भर होंगे ।”

आयोग ने यह मत व्यक्त किया कि, “वित्तीय दृष्टि से वजट के लिए वर्तमान तिथि अत्यधिक असुविधाजनक है ।”

आयोग ने सुझाव दिया कि वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ की तिथि बदल कर १ अप्रैल से १ जून या एक नवम्बर कर दी जानी चाहिए। क्योंकि प्रान्तीय सरकारें इस परिवर्तन के पक्ष में नहीं थी इसलिए भारत सरकार ने १९२३ में इसे न बदलने का निश्चय किया। उसके बाद बताया जाता है कि सरकार व राष्ट्रीय विकास परिषद दोनों ने इस प्रश्न पर विचार किया है और यह निष्कर्ष निकाला है कि वित्तीय वर्ष को परिवर्तित करने की कोई आवश्यकता नहीं है।

(३९) राजस्व की पूर्व-घोषणा तथा इसके मानसून से सम्बन्ध का प्रश्न केन्द्रीय सरकार को शायद महत्वपूर्ण न लगे क्योंकि उसकी मुख्य आमदनी आयकर आबकारी करो तथा सीमा करो से होती है। किन्तु जहाँ तक राज्य सरकारों का सम्बन्ध है मालगुजारी का प्रश्न महत्वपूर्ण भिन्नता पैदा कर सकता है। इस प्रश्न के अतिरिक्त दो अन्य तत्व भी हैं जिन पर विचार करना आवश्यक है। प्रतिवर्ष बजट अप्रैल के अन्त तक पास किया जाता है और इसके बाद मन्त्रालयों तथा विभागाध्यक्षों को उनके बजट अनुदानों के विषय में सूचित कर दिया जाता है। वे फिर अपने अधीनस्थ अधिकारियों को इसी प्रकार की सूचनाएं भेजते हैं। सामान्यतः कार्यक्रमों के क्रियान्वन से प्रत्यक्ष रूप से सम्बद्ध अधिकारियों के पास ऐसी सूचनाओं के पहुँचने में एक मास का समय लग जाता है। तब तक देश के अधिकांश भागों में मानसून वर्षा प्रारम्भ हो जाती है और बहुत से क्षेत्रों में विकास कार्य रुक जाता है। वास्तविक कार्य मानसून के बाद ही अर्थात् अक्टूबर के आस-पास शुरू होता है और वित्तीय वर्ष के अन्त तक चलता रहता है। किन्तु अभी दो-तीन महीने समाप्त हुए नहीं होते कि विभागों को निर्देश दे दिए जाते हैं कि वे आगामी फरवरी के अन्त में ससद में प्रस्तुत होने वाले बजट में शामिल करने के लिए अपने-अपने कार्यक्रम तथा मांगें भेजे इसका परिणाम यह होता है कि बहुत से कार्य न केवल उस वर्ष में अधूरे रह जाते हैं जिसमें उन्हें प्रारम्भ किया जाता है बल्कि वित्तीय वर्ष के अन्तिम दिनों में या तो अनावश्यक रूप में भारी खर्चा कर दिया जाता है या फिर विभिन्न कार्यों के लिए निश्चित धन-राशि का एक बड़ा भाग बिना खर्च किए हुए पड़ा रह जाता है इसके साथ-साथ वर्तमान व्यवस्था के परिणाम स्वरूप राष्ट्रीय जन शक्ति (Man power) का भी अपव्यय होता है। यह व्यवस्था राष्ट्र के प्रतिनिधियों जिनकी संख्या अकेले केन्द्र ही में ७५० के लगभग है—को ६ मास तक के लिए व्यर्थ बाध कर रख देती है, पहले तीन महीनों में तो वे बजट पर वाद-विवाद में हिस्सा लेने तथा उस पर मतदान करने के लिए एक स्थान पर जमे रहते हैं तथा अगले तीन महीनों में वे मानसून वर्षा के कारण बधे रहते हैं क्योंकि इस मौसम में उनके लिए अपने-अपने चुनाव क्षेत्रों का दौरा करके वहाँ के लोगों से भेंट करना कठिन हो जाता है।

(४०) यह महसूस किया जाता है कि उपरोक्त कठिनाइयों को वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ की तिथि बदल कर १ अक्टूबर करके दूर किया जा सकता है। जून से अगस्त तक के मानसून महीनों का प्रयोग तब बजट की तैयारी के पूर्व अन्तिम तथा अन्तिम चरणों

के लिए किया जा सकता है। क्योंकि बजट की तैयारी शुरू होने तक सब कार्यों का महत्वपूर्ण भाग समाप्त हो चुकेगा इसलिए नये अनुमानों का निर्माण पहले से अधिक सुनिश्चित व ठीक तरीके से किया जा सकेगा। बजट ससद में अगस्त के उत्तरार्द्ध में प्रस्तुत किया जाकर सितम्बर के अन्त में पास किया जा सकता है। यह भी व्यवस्था की जा सकती है कि इस काल में वित्त, करारोपण तथा अनुदान सम्बन्धी विधेयकों के अलावा किसी अन्य विधेयक पर विचार न हो जब तक कि वह अत्यधिक महत्वपूर्ण ही न हो। क्योंकि प्रस्तावित व्यवस्था में कार्यों का काल (Works season) एक ही वित्तीय वर्ष में पड़ेगा (वर्तमान व्यवस्था में वह आधा-आधा दो वर्षों में पड़ता है) इसलिए कार्यों का क्रियान्वन तथा उनके लिए प्रदत्त धनराशि को खर्च करना अधिक सरल हो सकेगा। राज्य सरकारों के साथ परामर्श करके उपरोक्त सुझाव को शीघ्र मूर्त रूप देना वाछनीय है।

## परिशिष्ट ४

### कार्य-स्तर विषयक बजट निर्माण (Performance Budgeting)

कुछ व्यक्तियों ने यह मुझाव दिया है कि ससद के पास कोई ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए जिससे वह बजट में विभिन्न विभागों को प्रदान किये गये खर्चों का मूल्यांकन कर सके। यह मूल्यांकन यह जानने के उद्देश्य से किया जाना चाहिए कि जिन ध्येयों के लिये धन स्वीकृत किया गया था उनकी प्राप्ति हुई है कि नहीं। बजट निर्माण को कार्यस्तर से सम्बन्धित करने का यह सुझाव रेलवे विभाग तथा अन्य सरकारी व्यावसायिक एवं औद्योगिक उद्यमों के लिए दिया गया है। बजट में निहित अनुदानों को उन उद्देश्यों के लिए खर्च किया जाता है जिन्हें ससद ने स्वीकृत कर दिया हो। यह देखने के लिए खर्चों का पुनर्निरीक्षण किया जाना जरूरी है कि क्या निर्धारित समय-सीमा, न्यूनतम लागत तथा खर्चों में अधिकतम मितव्ययता बरत कर परिणाम प्राप्त किये गये हैं कि नहीं।

वित्त के उपमन्त्री को इस विचार की उपयोगिता के विषय में सन्देह था और उन्होंने बजट निर्माण को कार्यस्तर से सम्बन्धित करने के सुझाव को सफलतापूर्वक अपनाने के लिए पांच शर्तें आवश्यक बताईं। उन्होंने कहा

- (१) इसके लिए दीर्घावधि के आधार पर सरकारी गतिविधियों के विषय में पहले से कार्यक्रम निर्धारित करने की व्यवस्था करना आवश्यक होगा,
- (२) कार्यक्रम के “अन्तिम परिणाम” मापन योग्य होने चाहिए,
- (३) बजट में दिखायी गई धनराशि में सम्पूर्ण लागत शामिल होनी चाहिए,
- (४) कार्यक्रम को बजट निर्माण करने वाले अभिकरण द्वारा क्रियान्वित किया जाना चाहिए, तथा

(५) बजट में निर्धारित धनराशि इतनी होनी चाहिए कि निश्चित तथा परिवर्तनशील लागत के अनुसार उसका प्रयोग किया जा सके।

उन्होंने अन्त में कहा “ये शर्तें एक सीमा तक ही पूरी की जा सकती हैं और इसमें सन्देह है कि यह सब मूल्यांकन बजट प्रपत्रों की तैयारी के साथ सम्बद्ध किया जा सकता है।”

फिर भी इस प्रकार के बजट निर्माण के किसी न किसी रूप का प्रयोग किया जा सकता है। योजना उपक्रमों की समिति (Committee on Plan Projects) योजना उपक्रमों में मितव्ययता तथा कार्यकुशलता लाने के लिए अव्ययन संचालित कर सकती हैं।

# BIBLIOGRAPHY

## PART I

BROUGHT UP-TO-DATE . JULY, 1963

- 1 Appleby, Paul H.      Morality and Administration in Democratic Government Louisiana State University Press, Baton Rouge —1952
- 2 Appleby, Paul H      Policy and Administration, University of Alabama Press, 1949
3. Appleby, Paul H      Big Democracy, New York, 1945
4. Arnold, Thurman W      The Symbols of Government, New Haven Yale University Press, 1935
- 5 Bruce, Maurice      The Coming of the Welfare State—Bastford 1961
- 6 Cushman , Robert E      The Independent Regulatory Commission, Oxford University Press, 1941
- 7 Dey, S K      Panchayati Raj, Asia Publishing House Bombay, 1961
- 8 Dimock Marshall E      A Philosophy of Administration, Towards Creative Growth, New York, 1958
- 9 Dimock, Marshall  
Edward & Dimock,  
Gladys Ogden      Public Administration, Rinehart and Company, Inc New York, Second Printing, 1954
- 10 Dorey, H O      .Handbook of Organisation & Methods Techniques Brussels, 1951
11. Dunsire, A      The Making of an Admin stration, Manchester University Press, 1956
- 12 Fayol, Henri      Industrial and General Administration, 1916
- 13 Fesler, James W      Area and Administration, University Ala , 1949

14. Findaly, Ranald M      The Art of Administration, Edinburgh, 1952
15. Finer, S E              A Primer of Public Administration, Frederic Muller Ltd , London, 1950
16. Follett, Mary Parker    "How must Business Management Develop in order to posses the Essentials of a profession ?" In Henry C Metcalf and L Urwick (Eds) Dynamic Administration, New York, 1241
17. Gaus, Jonn M ,  
Leonard D White and  
Marshall E Dimock      The Frontiers of Public Administration, Chicago, 1936
18. Gladden, E N            An Introduction to Public Administration, London, 1949.
19. Gladden, E N            The Essentials of Public Administration, London, 1953
20. Graves, W Brooke      Public Administration in a Democratic Society, Boston, 1950
21. Gullick, Luther        "Notes on the Theory of Organisation," Paper on the Science of Administration, Institute of Public Administration, 1937
22. Krishnamachari, V T    Report on Indian and State Administration Government of India Planning Commission, New Delhi, 1962
23. Lepawsky, Albert      Administration, The Art and Science of Organisation and Management, New York, 1955
24. Maddick, Henry        Democration Decentralisation And Development, Asia Publishing House, Bombay, 1963
25. March, James G  
and Simon, Herbert A    Organisations, U S A , 1958
26. Martin, Roscoe C  
(Ed )                      New Horizons in Public Administration, University of Albama, 1946
27. Marx, Fritz Morstein  
(Ed )                      Elements of Public Administration, New York 1946.

- 28 Meyer, Paul                      Administrative Organisation, A Comparative Study of the Organisation of Public Administration, London, 1927
- 29 Millett, John D                The Process and Organisation of Government Planning, Columbia University Press, 1947
- 30 Moonay, James D              The Principles of Organisation, Harper Brothers, New York
- 31 Mooney, James D. &        Ownward Industry, 1931  
Reiley, Alen C
- 32 Nigro, Felik (Ed )            Public Administration, Readings and Documents, New York, 1957.
- 33 Pfiffner, John M              Public Administration, New York, 1946
- 34 Prakash, Om                  The Theory and Working of State Corporations, George Allen & Union Ltd , London
- 35 Romani, John H              Changing Dimensions in Public Administration, Digest of the 1962, ASPA National Conference in Detroit, University of Michigan, 1962
- 36 Saloman, Leon I ,          The Independent Federal Regulatory  
(Ed )                            Agencies, The H W Wilson Co , New York, 1959
- 37 Simon, Herbert A            Public Administration, New York,  
Donald S Smithburg, 1950  
& Victor A Thompson
- 38 Taylor, Frederik              The Principles of Scientific Management, New York, 1947
- 39 Tead, Ordway                Administration · Its Purposes and Performance, Harper & Brothers, New York, 1959.
- 40 Tead, Ordway                Democratic Administration, Association Bess 1945
- 41 Truman, David B            Administrative Decentralisation, University of Chicago Press, 1940
- 42 United Nations              A Handbook of Public Administration, Current Concepts and Practice

14. Findaly, Ranald M      The Art of Administration, Edinburgh, 1952.
15. Finer, S E.      ..A Primer of Public Administration, Frederic Muller Ltd , London, 1950
16. Follett, Mary Parker      "How must Business Management Develop in order to posses the Essentials of a profession ?" In Henry C Metcalf and L Urwick (Eds ) Dynamic Administration, New York, 1241
17. Gaus, Jonn M ,  
Leonard D White and  
Marshall E Dimock      The Frontiers of Public Administration, Chicago, 1936
18. Gladden, E N      An Introduction to Public Administration, London, 1949
19. Gladden, E N      The Essentials of Public Administration, London, 1953
20. Graves, W Brooke      Public Administration in a Democratic Society, Boston, 1950
21. Gullick, Luther      "Notes on the Theory of Organisation," Paper on the Science of Administration, Institute of Public Administration, 1937
22. Krishnamachari, V T      Report on Indian and State Administration Government of India Planning Commission, New Delhi, 1962
23. Lepawsky, Albert      Administration, The Art and Science of Organisation and Management, New York, 1955
24. Maddick, Henry      Democration Decentralisation And Development, Asia Publishing House, Bombay, 1963
25. March, James G  
and Simon, Herbert A      Organisations, U S A , 1958
26. Martin, Roscoe C  
(Ed )      New Horizons in Public Administration, University of Albama, 1946
27. Marx, Fritz Morstein  
(Ed )      Elements of Public Administration, New York 1946

- 28 Meyer, Paul      Administrative Studies,      of  
Comparative Study of      er-  
Public Administration      ia,
- 29 Millett, John D      The Process of      on  
Government Planning      is,
- 30 Moonay, James D      The Principles of      ics,  
per Brothers, New York
- 31 Mooney, James D &      Outward Industries      ics  
Reiley, Allen C      rge
- 32 Nigro, Felix (Ed)      Public Administration      l  
Documents, New York      Hill
- 33 Pfiffner, John M      Public Administration      cal  
1946      ew
- 34 Prakash, Om      The Theory and      eat  
Corporations, George      Ltd, London
- 35 Roman, John H      Changing Dimensions      and  
Administration,      cy  
ASPA National      Ox-  
Detroit, University of      dern  
36 Saloman, Leon I,      The Independent Federal      ents,  
(Ed)      Agencies, The H W      'ress  
New York, 1959
- 37 Simon, Herbert A      Public Administration,      York  
Donald S Smithburg, 1950  
& Victor A Thompson
- 38 Taylor, Frederick      The Principles of      nada  
ment, New York, 1947      ervice
- 39 Tead, Ordway      Administration: Its      sonnel  
Performance, Harper &      New York, 1959      Admi-
- 40 Tead, Ordway      Democratic Admini-      Chicago  
tration Bess 1945
- 41 Truman, David B.      Administrative      versity of Chicago  
A Handbook of      tion, Current
- 42 United Nations

- |     |                                      |                                                                                   |
|-----|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 67  | Dunnill, Frank                       | The Civil Service, Some Human Aspects, George Allen & Unwin, London, 1956         |
| 68  | Edwin, B Flippis.                    | Principles of Personnel Management, New York, 1961.                               |
| 69  | Finer, Herman                        | The British Civil Service, George Allen & Unwin Ltd for the Fabian Society, 1937. |
| 70. | Finer, Human.                        | Theory and Practice of Modern Governments, London, 1949                           |
| 71  | Gladden, E N                         | Civil Service or Bureaucracy ? (London, Staples, 1956)                            |
| 72  | Gladden, E. N                        | The Civil Service Its Problems and Future, London, 1941                           |
| 73  | Greaves, H. R G                      | The Civil Service in the Changing State, George G Harrap & Co Ltd , 1947          |
| 74  | Hewart Lord                          | New Despotism (1929)                                                              |
| 75  | Hyneman, C S                         | Bureaucracy in a Democracy, New York, 1950                                        |
| 76  | Kingsley, J Donald                   | Representative Bureaucracy (Yellow-springs, Ohio Antioc Press, 1944)              |
| 77  | Meckenzie, W J M.,<br>and Grove, J W | Central Administration in Britain (Longmans, 1957)                                |
| 78  | Merton, Robert K<br>(Ed )            | Reader in Bureaucracy, (Glencoe, 911 The Free Press, 1952)                        |
| 79  | Mills, C Wright                      | White Collar, New York, 1956                                                      |
| 80  | Parkinson A<br>Northcote             | Parkinson's Law, Boston, 1957                                                     |
| 81  | Roboson, W. A<br>(Ed )               | The British Civil Service, London, 1937                                           |
| 82  | Robson, W A<br>(Ed )                 | The Civil Service in Britain and France, The Hogarth Press, London, 1956          |
| 83  |                                      | Report of the Machinery of Government, (Haldan Committee) 1918                    |
| 84. |                                      | Report of the Royal (Tomlin) Commission on the Civil Service, 1957.               |

- 85 Santoy, Peter du The Civil Service, London, 1957
  86. Siffin, William J Towards the Comparative study of Public Administration, Indian University Press, Bloomington, Indiana, 1959
  - 87 Sisson, C H The Spirit of British Administration and some European Comparisns, Faber & Faber Ltd , London, 1959
  - 88 Strauss, E The Ruling Servants Bureaucracy in Russia, France and Britain, George Allen & Unwin Ltd , London, 1961
  - 87 Tead, Ordway The Art of Leadership, (McGraw Hill Book Company, Inc 1935)
  90. Truman, D B Governmetal Process Political Interests and Public Opinion, New York, 1957
  - 91 Walker, Harvey Training Public Employees in Great Britain, 1935
  - 92 Weber, Max. Essays in Socilogy (Ed Gerth and Mills) 1947, Chapter on Bureauracy
  93. Wheare, K C The Machinery of Government, Oxford, 1945
  94. White, Leonard D The Civil Service in the Modern State A Collection of Documents, The University of Chicago Press Chicago, Illonois, U S A , 1930
  - 55 Whyte, William H 'The Organisation Man,' New York 1956
- From the Civil Service Assembly of the United States and Canada**
- 96 Digest of the State Civil Service Laws, (Chicago, 1943)
  - 97 Public Relations in Public Personnel Agencies, Chicago, 1947
  - 98 Readings in Public Personnel Administration Chicago, 1942
  - 99 Training in the Public Service Chicago 1941
-

## PART III

### FINANCIAL ADMINISTRATION

- |      |                     |                                                                                                                       |
|------|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 100  | Aggarwal, P. P      | The System of Grants-in-Aid in India Bombay, Asia, 1959                                                               |
| 101  | Anstey, Verma       | The Economic Development of India, (Fourth Ed ) London, Longmans,                                                     |
| 102. | Banerjea, P         | ...Provincial Finance in India. London, Macmillan, 1929                                                               |
| 103  | Bator Francis M     | . The Question of Government Spending, New York, Harper, 1960                                                         |
| 104  | Beer, Samuel.       | ...Treasury Control, Oxford, 1956                                                                                     |
| 105  | Bridges, Sir Edward | Treasury Control, London, Stamp Memorial Lecture, 1950                                                                |
| 106. | Brittain, H         | The British Budgetary System, London, Allen & Unwin, 1959                                                             |
| 107. | Buck, A E.          | Financing Canadian Government Chicago, Public Administration Service, 1959                                            |
| 108  | Burkhead, Jesse     | Government Budgeting, New York, John Wiley & Sons, 1956                                                               |
| 109  | Chanda, A.K         | Aspects of Audit Control, Bombay, Asia, 1959.                                                                         |
| 110  | Chubb, Basil        | The Control of Public Administration Financial Committees of the House of Commons, Oxford, 1952                       |
| 111  | Durell, A. J V.     | The Principles and Practice of the System of Control over Parliamentary Grants, London, Gieves Publishing House, 1917 |
| 112. | Dutt, R. C          | The Economic History of India, 2 Vols Delhi Publications Division, 1960                                               |

113. Einzig Paul                      The Control of the Purse, London, Secker of warburg, 1959
114. Gadgil, D. R.                      Indian Planning and the Planning Commission, Ahmedabad, Harold Laski Institute of Political Science, 1959
115. Galloway, Frederick B.              Reform of the Federal Budget, Washington, Library of the Congress, 1953
116. Ghosh, O K.                      The Indian Financial System Allaha-  
bad, 1958
117. Gopal, M H                      Financial Policy of the Indian Union, 1947-53 Delhi, Delhi School of Eco-  
mics, 1954
118. Gorwala, A. D.                      Report on Efficient Conduct of State  
Enterprises
119. Gwyer, Maurice &                      Speeches and Documents on the  
Appadorai, A (Eds )                      Indian Constitution 1921-47, New  
Delhi, Oxford, 1957
120. Gyan Chand                      Financial System of India London,  
1926
121. Hanson, A H                      Public Enterprise and Economic  
Development, London, 1958
122. Heath, T L                      The Treasury, 1927
123. Hicks, Mrs U. K.                      Public Finance Survey—India, New  
York, U N O 1951
124. Indian Institute of                      The Organisation of Government of  
Public Administration                      India, Bombay, Asia, 1957  
Budgeting in India, New Delhi, 1960
125. Jennings, Sir Ivar.                      Parliament (Seconded)
126. Jennings, Sir Ivar                      Cabinet Government (Second Ed )  
Cambridge, 1960
127. Johnson, Eldred A                      Accounting Systems in Modern Busi-  
ness, 1956 MC GRAW-Hill
128. Jones, W H Morris                      Parliament in India, London, Long-  
mans, 1957
129. Karve, G. D                      . Public Administration in Democracy.

- |      |                         |                                                                                                                                       |
|------|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 130  | Kaul, M N               | Conversations on Parliamentary Practice and Procedure, New Delhi, 1951                                                                |
| 131  | Krishnamachari, T T     | Speeches, New Delhi, Govt of India, 1958.                                                                                             |
| 132  | May, Sir Thamas Erskine | A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and usage of Parliament, 13th Edition, London                                          |
| 133  | Millet, John D          | Government and Public Administration, The Quest for Responsible Performance, Chapters 8-9 pp 141-192, Mc Graw Hill Book Company, 1959 |
| 134  | Millikhan, Max (Ed.)    | Income Stabilisation for Developing Democracy, New Haven, Yale University Press, 1953                                                 |
| 135  | Misra, B R              | Economic Aspects of the Indian Constitution, Orient Longman, 1952                                                                     |
| 136  | Montgomery, Robert H    | Auditing Theory and Practice, 6th Ed 1940                                                                                             |
| 137. | More, S S               | Practice and Procedure of Indian Parliament, Bombay, Thacker & Co , 1960                                                              |
| 138  | Morrison, Herbert       | Government and Parliament, A Survey from the Inside, London, 1954                                                                     |
| 139  | Mukherjee, A R          | Parliamentary Procedure in India, Oxford University Press                                                                             |
| 140. | Musgrave, R A           | The Theory of Public Finance, New York, 1959                                                                                          |
| 141  | Myrdal Gunnar           | Indian Economic Planning, New Delhi, Congress Party in Parliament, 1958                                                               |
| 142  | Oakey, Francis          | Principles of Government Accounting and Reporting, 1921                                                                               |
| 143  | Pigou, A C              | A Study in Public Finance, London, Macmilan, 1956                                                                                     |
| 144  | Pinto, P J J            | Financial Administration in India, Bombay, New Book Depot 1943.                                                                       |
| 145. | Reserve Bank of India   | Banking and Monetary Statistics of India, Bombay, 1954                                                                                |

- |      |                                          |                                                                                        |
|------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 146  | Royal Institute of Public Administration | Budgeting in Public Authorities, London, Allen & Unwin, 1959                           |
| 147  | Santhanam, K                             | Union and State Relations in India, Bombay, Asia, 1960                                 |
| 148  | Shah, K. T                               | Government of India, Bombay Tripathin & Co , 1924                                      |
| 149  | Shakdher, S L                            | Budgetery Systems in various countries, New Delhi, 1957.                               |
| 150  | Smithies, Arthur                         | The Budgetary Process in U S A New York, McGraw Hill, 1955                             |
| 151  | Sovami, N U                              | Post-War Planning in India, Bombay, 1948                                               |
| 152  | Strachey, Sir John                       | India—Its Administration and Progress, London, Macmillan, 1903                         |
| 153  | Thomas P J                               | The Growth of Federal Finance in India, Oxford, 1639.                                  |
| 154  | U N O                                    | Budgetary Structure And Classification of Accounts, 1957                               |
| 155  | U N O                                    | Government Accounting and Budgetary Execution 1951                                     |
| 156. | U N O                                    | National and International Measures for Full Employment, 1951.                         |
| 157  | U. N O                                   | Standard & Technique of Public Administration, 197                                     |
| 158  | Wattal, P K                              | The System of Financial Administration in British India, Bombay, 1924                  |
| 159  |                                          | ABC of Government Finances, New Delhi, Government of India, 1943                       |
| 160  |                                          | Parliamentary Financial Control in India, Simla, Minerva Book Depot, 1953              |
| 161  | Willoughby, Willoughby and Lindsay       | Financial Administration of Great Britain, Washington, The Brookings Institution, 1929 |
| 162  | Whearl, K C                              | Government by Committee, Oxford, 1955                                                  |
| 163  | Young, Sir, Hilton                       | The National System of Finance (Second Ed ) London, John Murray, 1924                  |

## REPORTS

164. Report of the Advisory Planning Board, New Delhi, Government of India, 1946
  - 165, Report of N. Gopalaswami Aiyangar, New Delhi, Government of India, 1949
  - 166 Annual Reports of the Ministry of Finance, New Delhi, Ministry of Finance
  - 167 Annual Reports of the O & M Directorate, New Delhi, Cabinet Sectt
  - 168 Audit Reports (Central), New Delhi, Office of the Comptroller & Auditor General
  - 169 Report of the Advisory Planning Board, New Delhi, Government of India, 1949
  - 170 Report of the Economy Committee of the Congress Party in Parliament,,New Delhi, A, I, C C, 1959
  - 171 Reports of the Estimates Committee, New Delhi, Lok Sabha
  - 172 Reports of the Estimates Committee, London, H M S O
  - 173 Report on the Form of Accounts (Crick Committee) London, H M S O , 1950
  - 174 Reports of the Hoover Commission .
    - (i) Report to the Congress on Budgeting and Accounting, Washington, 1949
    - (ii) Report to the Congress on Budgeting and Accounting, Washington, 1955
  - 175 Report of the Muddiman Committee on the working of Reforms, Government of India, 1924
  - 176 Reports of the Public Accounts Committee (Epitome) (U K ) H. M S O , 1937
  - 177 Report of the Public Accounts Committee (India), New Delhi, (2 Vols ) Government of India, 1960
  - 178 Report of the Plowden Committee on the Control of Public Expenditure, London, H M S. O , 1961
  - 179, Report of the Royal Commission on Expenditure, London, 1926
  - 180 Report of the Taxation Enquiry Commission (3 Vols ), New Delhi, Government of India, 1953
  - 181 Report of Sir Richard Tottenham on the Reorganisation of the Machinery of Government of India, New Delhi, 1945-46
-

## PART IV

### CITIZEN AND ADMINISTRATION

- |      |                                    |                                                                                                                       |
|------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 182. | Dicey                              | The Development of Administrative Law in England, April 1915                                                          |
| 183  | Dickinson, John                    | Administrative Justice and the Supremacy of Law (Harward University Press, 1927 )                                     |
| 184  | Harlow, Rex , F                    | Public Relations in War and Peace, (New York, 1942)                                                                   |
| 185  | James, Hart                        | An Introduction to Administrative Law, with Selected Cases (New York, 1950)                                           |
| 186  | Robson, William A                  | Justice and Administrative Law A Study of the Btitish Constitution, Stevens London, 1951                              |
| 187  | Wade, H W R.                       | Administrative Law, Oxford, 1961                                                                                      |
| 188  | Wright, J H., and<br>B A Ghristian | Public Relations in Management (New York, 1949)                                                                       |
| 189  |                                    | Civil Service Assembly , the United States and Canada, Public Relations in Public Personnel Agencies, (Chicago, 1941) |

## REPORTS

164. Report of the Advisory Planning Board, New Delhi, Government of India, 1946
  165. Report of N. Gopalaswami Ayyangar, New Delhi, Government of India, 1949
  166. Annual Reports of the Ministry of Finance, New Delhi, Ministry of Finance
  167. Annual Reports of the O & M Directorate, New Delhi, Cabinet Sectt
  168. Audit Reports (Central), New Delhi, Office of the Comptroller & Auditor General
  169. Report of the Advisory Planning Board, New Delhi, Government of India, 1949
  170. Report of the Economy Committee of the Congress Party in Parliament,,New Delhi, A, I, C C, 1959
  171. Reports of the Estimates Committee, New Delhi, Lok Sabha
  172. Reports of the Estimates Committee, London, H M S. O
  173. Report on the Form of Accounts (Crick Committee) London, H M S O , 1950
  174. Reports of the Hoover Commission
    - (i) Report to the Congress on Budgeting and Accounting, Washington, 1949
    - (ii) Report to the Congress on Budgeting and Accounting, Washington, 1955.
  175. Report of the Muddiman Committee on the working of Reforms, Government of India, 1924
  176. Reports of the Public Accounts Committee (Epitome) (U K ) H. M S O , 1937
  177. Report of the Public Accounts Committee (India), New Delhi, (2 Vols ) Government of India, 1960
  178. Report of the Plowden Committee on the Control of Public Expenditure, London, H M S. O , 1961
  179. Report of the Royal Commission on Expenditure, London, 1926
  180. Report of the Taxation Enquiry Commission (3 Vols ), New Delhi, Government of India, 1953
  181. Report of Sir Richard Tottenham on the Reorganisation of the Machinery of Government of India, New Delhi, 1945-46.
-

- 200 Annual Reports of Ministries of the Government of India
- 201 Annual Reports of the Union Public Service Commission of India
- 202 Annual Reports of the Organisation and Methods Division in India
- 203 Descriptive Memoirs of various Ministries of the Government of India
- 204 Estimates Committee Reports of the Indian Parliament
- 205 First, Second and Third Five Year Plans, Government of India, Planning Commission
- 206 Government of India, Reorganization of Machinery of Government Report, 1949
- 207 Hand-book of Rules and Regulations for the All India Services (As on 1st October, 1958) Volume I and II issued by the Government of India, Ministry of Home Affair, Government of India Press, Delhi, 1958
- 208 Public Accounts Committee Reports of the Indian Parliament
- 209 Reports of the Committee on Delegated Legislation of the Indian Parliament

## JOURNALS

- 210 Administrative Science Quarterly Graduate School of Business and Public Administration, Cornell University, Ithaca, New York
  - 211 Journal of the National Academy of Administration, Mussoorie
  - 212 International Review of Administrative Sciences, Brussels
  - 213 Public Administration Review, U S. A
  - 214 Public Administration, London
  - 215 Public Administration, Australia
  - 216 The Newzealand Journal of Public Administration
  - 217 The Indian Journal of Public Administration, New Delhi
-

## PART—V

### CONCERNING INDIAN ADMINISTRATION

- 190 Appleby, Paul H Re-examination of India's Administrative System with special reference to Administration of Government's Industrial and Commercial Enterprises, Government of India Cabinet Secretariat, Delhi
- 191 Appleby, Paul H Public Administration in India, Report of Survey, Government of India, Cabinet Secretariat, New Delhi, 1953
192. Bhambhri, C P Parliamentary Control Over Finance in India, Jai Prakash Nath & Co , Meerut, 1959
- 193 Bhambhri, C P Parliamentary Control Over State Enterprise in India, Metropolitan, Faiz Bazar, Dec 1960
194. Chanda, A K Indian Administration, London Allen & Unwin 1958
- 195 Dwarka Das . Role of Higher Civil Service in India, Popular Book Depot, 1958
- 196 Gorwala, A D The Role of Administration—Past, Present and Future
- 197 Gorwala, A D Report on Public Administration, Government of India, Planning Commission, 1951.
198. Gorwala, A D Of Matters Administrative, Bombay, 1958
- 199 Commission of Enquiry on Emoluments and Conditions of Service of Central Government Employees 1957-59 Report, Ministry of Finance, Government of India

- 200 Annual Reports of Ministries of the Government of India  
201 Annual Reports of the Union Public Service Commission of India  
202 Annual Reports of the Organisation and Methods Division in India  
203 Descriptive Memoirs of various Ministries of the Government of India  
204 Estimates Committee Reports of the Indian Parliament  
205 First, Second and Third Five Year Plans, Government of India, Planning Commission  
206 Government of India, Reorganization of Machinery of Government Report, 1949  
207 Hand-book of Rules and Regulations for the All India Services (As on 1st October, 1958) Volume I and II issued by the Government of India, Ministry of Home Affair, Government of India Press, Delhi, 1958  
208 Public Accounts Committee Reports of the Indian Parliament  
209 Reports of the Committee on Delegated Legislation of the Indian Parliament

## JOURNALS

- 210 Administrative Science Quarterly Graduate School of Business and Public Administration, Cornell University, Ithaca, New York  
211 Journal of the National Academy of Administration, Mussoorie  
212 International Review of Administrative Sciences, Brussels  
213 Public Administration Review, U S. A  
214 Public Administration, London  
215 Public Administration, Australia  
216 The Newzealand Journal of Public Administration  
217 The Indian Journal of Public Administration, New Delhi
-